DE ONTWIKKELING VAN DE CONSTITUTIONELE POSITIE VAN DE PROCUREUR-GENERAAL IN SURINAME

H.A.M.ESSED

ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

FAKULTEIT DER MAATSCHAPPIJ WETENSCHAPPEN

STUDIERICHTING RECHTEN

SPONSOR: MR. P. SJAK SHIE

JULI 1993

2-93

SK.00512-93

DE ONTWIKKELING VAN DE CONSTITUTIONELE POSITIE VAN DE PROCUREUR-GENERAAL IN SURINAME

347.96 SR
342.4 SR

- Procureur-Generaal ; Constitutionele positie ; Historische aspecten

H.A.M.ESSED

- Procureur-Generaal ; Taken en bevoegdheden
- Wetgevende en uitvoerende macht ; Procureur-Generaal

ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

FAKULTEIT DER MAATSCHAPPIJ WETENSCHAPPEN

STUDIERICHTING RECHTEN

- Suriname

SPONSOR: MR. P. SJAK SHIE

JULI 1993

199700056214

- Rechtshistorie ; Procureur-Generaal ; Taken en bevoegdheden

4164

ANTON DE KOM
UNIVERSITEIT VAN SURINAME
00512-93

INHOUDSOPGAVE i t/m v

VOORWOORD vi

AFKORTINGEN vii

INLEIDING 1

HOOFDSTUK 1 ENGELS OCTROOIRECHT 6

DE PERIODE VAN 1621 TOT 1682

1.1 Het Octrooi van 1621 6

1.2 De Ordre van Regieringe van 1629 7

1.3 De Letters Patent van 1662 7

1.4 De Zeeuwse constitutionele orde 9

1.5 Samenvatting 11

HOOFDSTUK 2 NEDERLANDS OCTROOIRECHT 13

DE PERIODE VAN 1682 TOT 1816

2.1 Het Octrooi van 1682 13

2.2 De Raad-Fiscaal in een driehoeksverhouding 14

2.3 De Raad Fiscaal in de constitutionele praktijk 18

2.3.1 De formele taken van de Raad-Fiscaal 18

2.3.2 Wetgeving, Bestuur en Rechtspraak 20

2.3.3 De Raad-Fiscaal als mede- wetgever bestuurder en civiel rechter 21

2.3.4 De Raad-Fiscaal als tweede man in de kolonie 22

2.3.5	De maatschappelijke positie van de Raad-Fiscaal	24
2.3.6	Het inkomen van de Raad-Fiscaal	25
2.3.7	Machtsmisbruik door de Raad-Fiscaal	26
2.4	Samenvatting	27
HOOFDSTUK 3	KOLONIAAL RECHT	29
	DE PERIODE VAN 1816 TOT 1865	
3.1	Inleiding	29
3.2	De codificatie van de Raad-Fiscaal	30
3.3	Van Raad-Fiscaal naar Procureur-Generaal	32
3.3.1	Terugkerende Bepalingen	32
3.3.2	Bijzondere Bepalingen	36
3.4	Neventaken van de Procureur-Generaal	38
3.5	Samenvatting	39
HOOFDSTUK 4	NEO-KOLONIAAL RECHT	41
	DE PERIODE VAN 1865 TOT 1936	
4.1	Inleiding	41
4.2	Het Regeringsreglement van 1865	41
4.2.1	Terugkerende Bepalingen	41
4.2.2	Nieuwe Bepalingen	47
4.2.3	Vervallen Bepalingen	48
4.3	De Lohman-kwestie	49
4.4	Wan ogri tya wan bun	51
4.5	Samenvatting	52

HOOFDSTUK 5 AUTONOOM RECHT 54

DE PERIODE VAN 1936 TOT 1975

5.1 Inleiding 54

5.2 De vier Surinaamse Staatsregelingen 56

5.2.1 Terugkerende Bepalingen 56

5.2.2 Nieuwe Bepalingen 59

5.2.3 Vervallen Bepalingen 60

5.3 De Procureur-Generaal over de grenzen der machtenscheiding 61

5.3.1 Algemeen 61

5.3.2 Direkteur Justitie en Politie 63

5.3.3 Overige uitvoerende funkties 66

5.3.4 De Procureur-Generaal en de Nationale Politiek 67

5.3.5 De Procureur-Genaraal tijdens de Tweede Wereldoorlog 69

5.4 Samenvatting 70

HOOFDSTUK 6 SOUVEREIN RECHT 74

DE PERIODE VAN 1975 TOT 1993

6.1 Inleiding 74

6.2 De constitutionele orde sinds 1975 75

6.2.1 De onbezonnen fase 75

6.2.2 De militaire fase 77

6.2.3 De post-militaire fase 78

6.3	De Procureur-Generaal in de Grondwet sinds 1975	80
6.3.1	Algemeen	80
6.3.2	Terugkerende Bepalingen	81
6.3.3	Nieuwe Bepalingen	88
6.3.3.1	Lid van de Rechterlijke Macht	88
6.3.3.2	Algemeen vervolgingsbeleid en bevelen aan de Procureur-Generaal	91
6.3.3.3	Toetsing van de wet aan de Grondwet	95
6.3.3.4	Geen inmenging in opsporing en vervolging	96
6.3.4	Vervallen Bepalingen	98
6.4	De Procureur-Generaal in de Politische Umwelt	99
6.4.1	Inleiding	99
6.4.2	Wettelijk gegeven funkties	99
6.4.3	Procesvertegenwoordiging van de Republiek	101
6.4.4	De Procureur-Generaal en de staatsveiligheid	104
6.4.4.1	Doctrinair	104
6.4.4.2	De praktijk	107
6.5.	Het Openbaar Ministerie	111
6.5.1	Geen wettelijke institutionalisering	111
6.5.2	Archaische organisatorische institutionalisering	113
6.5.3	De positie van het Openbaar Ministerie in het civiel proces	114
6.6	De Procureur-Generaal versus het Openbaar Ministerie	115

6.7 De Rechterlijke Organisatie in Suriname 118

6.7.1 Algemeen 118

6.7.2 Eigen accreditering van de Advocaten-Generaal bij het Hof van Justitie 120

6.7.3 Magistrale stoelendans 121

AANBEVELINGEN 123

BIJLAGE A 125

LITERATUURLIJST 127

VOORWOORD

Aanvankelijk had ik het voornemen mij met deze scriptie te beperken tot de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname. Twee zaken hebben ertoe bijgedragen dat het uiteindelijk uitgegroeid is tot de ontwikkeling van die positie.
Eerstens bleek alras, dat de formele constitutionele positie van de Procureur-Generaal nogal afwijkt van die in de constitutionele praktijk van alle dag. Voor een inzicht in die discrepantie was een historisch onderzoek naar het ontstaan daarvan onontbeerlijk.
Tweedens, achtte ik het niet raadzaam af te studeren vóór de in 1991 reeds aangekondigde formele wijziging van de titulatuur op onze Universiteit. Die wijziging kreeg echter pas op 17 april 1993 haar beslag, zodat ik ruim de tijd had om het benodigde historisch onderzoek te doen. Zo ontstond dus een beeld van de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname.
Het een en ander had echter wel tot gevolg dat ik i.v.m. een dreigende overschrijding van de vastgestelde studietermijnen, plots haast kreeg met afstuderen. Daardoor heb ik van mijn sponsor, Mr. P. Sjak Shie en van de meelezers, Mr. J.H. Adhin en Mr S. Punwasi gevergd, hun bijdragen ook nog in kort tijd bestek te leveren. Vooral echter, voor het inhoudelijk deel van die bijdragen, ben ik hun zeer erkentelijk.
Dank ook aan mijn echtgenote die mij vele uren met de tekstverwerker heeft moeten delen.

H.E.

AFKORTINGEN

A.F.	Advocaat-Fiscaal
A.G.	Advocaat-Generaal
art.	artikel
artt.	artikelen
con. rgl.	constitutionele regeling
C.H.	Constitutioneel Hof
E.E.S.C.	Een Eeuw Surinaamse Codificatie (Gedenkboek)
E.N.W.I.	Encyclopaedie van Nederlands West-Indië
Gouv.	Gouverneur
G.B.	Gouvernementsblad van Suriname
G.G.	Gouverneur-Generaal
Gw.	Grondwet
H.v.J.	Hof van Justitie
K.B.	Koninklijk Besluit
Let. Pat.	Letters Patent
M.G.	Militair Gezag
O.A.	Openbare Aanklager
Oct.	Octrooi
O.M.	Openbaar Ministerie
Orde.	Ordre van Regieringe enz. van 1629
par.	Paragraaf
P.G.	Procureur-Generaal
R.Ctr.	Raad-Contrarolleur van Financiën
Rgl.R.M.	Reglement op de Instelling en de Samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht
R.F.	Raad-Fiscaal
R.M.	Rechterlijke Macht
R.M.m.r.b.	Rechterlijke Macht met rechtspraak belast
R.R.	Regeringsreglement
S.B.	Staatsblad van de Republiek Suriname
S.G.	Staten Generaal
S.S.	Surinaamse Staatsregeling
V.H.S.S.	Verslagen van de Handelingen van de Staten van Suriname en Bijlagen
W.I.C.	West Indische Compagnie

INLEIDING

Voor een onderzoek naar de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in de Republiek Suriname is het voor de hand liggend om allereerst na te gaan hoe deze figuur in de opeenvolgende constitutionele regelingen gesitueerd is geweest.
Onder "deze figuur" versta ik die, welke eertijds als de Openbare Aanklager optrad en die thans het Openbaar Ministerie bij het Hof van Justitie uitoefent. Deze constitutionele figuur is in de loop der tijden achtereenvolgens aangeduid als ;

a) Advocaat-Fiscaal.
b) Sheriff.
c) Raad-Fiscaal.
d) Procureur-Generaal.

Onder een "constitutionele regeling" versta ik in dit onderzoek een regeling, daargesteld met het doel de ordening van het bestuur, de wetgeving en de rechtspraak, en later de staatsinrichting van ;

a) de Nederlandse kolonies in West-Indië in het algemeen waaronder Suriname, of
b) Suriname in het bijzonder.

Uitgaande van deze omschrijving kom ik tot de volgende 14 constitutionele regelingen:

1. Het Octrooi van 1621 door de Staten-Generaal der Verenigde Nederlanden verleend aan de West Indische Compagnie.[1]
2. De "Ordre van Regieringe soo in Policie als Justitie, inde Plaetsen verovert, ende te veroveren in West-Indien" van 1629, vastgesteld door de Staten-Generaal, ter uitvoering van het bovenbedoeld Octrooi van 1621.[2]
3. De"Letters Patent" van 1662, het Octrooi door de Engelse Koning verleend aan Francis Lord Willoughby of Parham en Lawrence Hide.[3]
4. Het Octrooi van 1682 door de Staten-Generaal der Verenigde Nederlanden verleend aan de Nieuwe West-Indische Compagnie.[4]
5. Het "Reglement op het beleid van de Regering, het Justitiewezen, den Landbouw en de Scheepvaart in

---

[1] Quintus Bosz, p. 8.

[2] Schiltkamp, p. 21.

[3] Quintus Bosz, p. 20. Ooft, 1972, p. 14.

[4] Wolbers, pp. 53, 834 - 845.

Suriname" van 1816, vastgesteld bij Koninklijk Besluit.[5]

6. Het "Reglement op het beleid der Regering van de Nederlandsche West-Indische Bezittingen" van 1828, vastgesteld bij Koninklijk Besluit.[6]
7. Het "Reglement op het beleid der Regering in de Kolonie Suriname" van 1832, vastgesteld bij Koninklijk Besluit.[7]
8. Het "Reglement op het beleid der Regering in de Kolonie Suriname" van 1865, vastgesleld bij Nederlandse Wet.[8]
9. De "Surinaamsche Staatsregeling van 1936", vastgesteld bij Nederlandse Wet.[9]
10. De "Surinaamse Staatsregeling van 1948", vastgesteld bij Nederlandse Wet.[10]
11. De "Landsregeling van Suriname" van 1950,[11] die deel uitmaakte van de "Interimregeling voor Suriname" van 1950,[12] beide vastgesteld bij Nederlandse Wet.
12. De "Staatsregeling van Suriname" van 1955, vastgesteld bij Nederlandse Wet.[13]
13. De "Grondwet van de Republiek Suriname" van 1975, vastgesteld bij Surinaamse Wet.[14]
14. De "Grondwet van de Republiek Suriname" van 1987 vastgesteld bij Surinaamse Wet.[15]

Mijn onderzoek naar de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal, betreft één facet uit de algemene constitutionele ontwikkeling van Suriname, welke ontwikkeling dan ook als achtergrond gehanteerd wordt.

---

[5] G.B. 1816 no. 2.

[6] G.B. 1828 no. 3.

[7] G.B. 1832 no. 13.

[8] G.B. 1865 no. 12.

[9] G.B. 1936 no. 156.

[10] G.B. 1948 no. 73

[11] G.B. 1950 no. 12.

[12] G.B. 1950 no. 10.

[13] G.B. 1955 no. 53.

[14] S.B. 1975 no. 2.

[15] S.B. 1987 no. 116, gewijzigd bij S.B. 1992 no 38.

Daarvoor moet men anno 1993 een tijdvak overzien dat ons terugvoert naar het jaar 1621, en dus 372 jaar omvat.
Bij het schetsen van een historische ontwikkeling is de indeling van het gegeven tijdvak in perioden een onmisbaar, maar niet altijd even eenvoudig te hanteren instrument. De criteria voor een indeling kunnen zuiver onderzoekspraktisch of methodisch van aard zijn, maar veelal zal een inhoudelijke beoordeling, verband houdend met het specifieke objekt van onderzoek, doorslaggevend zijn voor de te maken periodisering. Er is in het algemeen dus geen beste indeling te geven, maar een niet expliciet gemaakte indeling zal in den regel het te volgen spoor doen vervagen.
Ik meen dat daarvan in zekere mate sprake is bij Ooft,[16] wiens periodisering m.i. op het volgende neerkomt.

1621 tot 1816
1816 tot 1865
1865 tot 1948
1948 tot 1972

Deze indeling wordt door Ooft, wat de laatste twee perioden betreft niet expliciet gemaakt, maar volgt m.i. uit de inhoud van de paragrafen in zijn hoofdstuk IV. Het ontbreken van een scherpe periodisering bij Ooft ontlokte aan Fernandes Mendes,[17] tot wiens promotie Ooft als lid van de promotiecommissie bijdroeg, een zachte kritiek.
Fernandes Mendes geeft in zijn eigen dissertatie, de door "Ooft in zijn dissertatie ontwikkelde"[18] periodisering weer. Die weergave wijkt af van de hierboven, volgens mij, door Ooft gemaakte indeling. Fernandes Mendes kiest voor Ooft het jaar 1954 inplaats van 1948, zoals ik hierboven gedaan heb. Ook vermeldt hij 1975 in plaats van 1972. Dit moet een misverstand zijn, omdat Ooft bij zijn terugblik zijn tijd (1972) niet vooruit kon zijn. Overigens heeft Ooft bij zijn blik in de toekomst niet gezien dat daarin verscholen lag dat 1975 voor onze constitutionele ontwikkeling, het meest historische jaar zou worden. Ooft was dus noch in zijn terugblik, noch in zijn toekomstbeeld, zijn tijd vooruit.
Het wekt echter wel bevreemding, wanneer Fernandes Mendes veronderstelt, dat Ooft het jaar 1954 beschouwt als de markering van een constitutionele periode, immers Ooft konkludeerde in 1972: "Mijns inziens bracht niet het Statuut.." van 1954 "..de werkelijke constitutionele ontwikkeling van Suriname op het niveau waarop zij nu staat, maar

---

[16] Ooft, 1972.

[17] Fernandes Mendes, p. 9.

[18] Fernandes Mendes, p. 8.

de Staatsregeling van Suriname, de Grondwet van dit Land, zoals die luidde op 20 januari 1950, bij de inwerkingtreding van de Interimregeling.".[19] Ook Adhin komt tot die konklusie. "Met recht kan worden gesteld, dat deze regeling vrijwel alle belangrijke bepalingen van het constitutioneel recht in een autonoom Suriname bevatte, zodat de latere regelingen - Statuut van 1954 en Staatsregeling van 1955 - alleen verfijningen hiervan inhouden en geen fundamentele veranderingen hebben gebracht".[20] Daarom maakt het Statuut ook geen deel uit van de 14 constitutionele regelingen, langs de lijnen van welke bepalingen ik getracht heb een onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname.
Ondertussen meent Fernandes Mendes ook dat het tijdvak 1975 tot 1989, hem noodzaakt aan de indeling van Ooft liefst drie "perioden" toe te voegen. Ik heb er zelf de voorkeur aan gegeven het tijdvak 1975 tot 1993 in de constitutionele ontwikkeling van Suriname als één nog niet geëindigde periode te beschouwen, waarin overigens tot nu toe wel drie fasen zijn te onderscheiden. Daarover meer in paragrafen 6.2.1 tot en met 6.2.3.

Uit het voorgaande moge blijken dat een aan te brengen periodisering altijd betwist kan worden, maar het is toch een onmisbaar geschiedkundig instrument. Vandaar dat ik mijn tijdvak sluitend in 6 perioden heb ingedeeld, waarin de 14 constitutionele regelingen zijn ondergebracht. Als belangrijkste criterium heb ik gehanteerd, de aard van het constitutioneel recht in die periode. De kwalifikaties die ik aan die aard heb gegeven, zijn vervolgens gebruikt als de titels van de respektieve hoofdstukken. Deze kwalifikaties zijn slechts zeer algemeen van aard, en in sommige gevallen niet tot in alle constitutionele bijzonderheden dekkend.
De gehanteerde indeling en gegeven kwalifikaties leveren de volgende perioden op:

1621 - 1682	Engels octrooirecht	Hoofdstuk 1
1682 - 1816	Nederlands octrooirecht	Hoofdstuk 2
1816 - 1865	Koloniaal recht	Hoofdstuk 3
1865 - 1936	Neo-koloniaal recht	Hoofdstuk 4
1936 - 1975	Autonoom recht	Hoofdstuk 5
1975 - 1993	Souverein recht	Hoofdstuk 6

Maar evenals voor het constitutioneel recht in het algemeen, heeft ook voor de positie van de Procureur-Generaal in het bijzonder gegolden, dat het positief recht niet

---

[19] Ooft, 1972, p. 143.

[20] Adhin, 1973, p. 12.

uitsluitend datgene geweest is, wat het geschreven constitutioneel recht deed vermoeden. De constitutionele positie van de P.G en zijn rechtsvoorgangers is eveneens bepaald geworden door de gewoonte, door al dan niet wettelijk gegeven neventaken alsmede door de maatschappelijke en ekonomische omstandigheden en ontwikkelingen. Steeds heb ik daarom ook geprobeerd een aantal van deze beinvloedende faktoren - door Fernandes Mendes meer algemeen als "de politieke Umwelt"[21]- aangeduid, voor het voetlicht te plaatsen.
De hier aangegeven wijze van onderzoek moet dan een beeld van de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname opleveren, welke opgebouwd is uit de drie volgende dimensies:

I. **De algemene constitutionele ontwikkeling van 1621 tot 1993**, overeenkomstig mijn periodisering, te behandelen aan het begin en eind van de 6 korresponderende hoofdstukken.
2. **De formele constitutionele positie van de Procureur-Generaal** in die 6 perioden, zoals vastgelegd in - in beginsel - alle op hem betrekking hebbende bepalingen, uit de constitutionele regelingen uit die perioden. (Zie voor een overzicht van de betreffende regelingen en artikelen ook bijlage A).
3. **De feitelijke constitutionele positie van de Procureur-Generaal** in die 6 perioden, tot uitdrukking komend in taken en bevoegdheden op het gebied van het strafrecht, maar ook en misschien vooral op het terrein van de wetgevende macht en de uitvoerende macht, alsmede op andere gebieden van overheidszorg.

Hopelijk zal door deze drie dimensies enig reliëf gebracht worden in het te schetsen beeld van de ontwikkeling van de constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname, welk rechtshistorisch beeld voor een belangrijk deel als het ware verscholen ligt in de aaneenschakeling van 14 constitutionele regelingen.

---

[21] Fernandes Mendes, p. 20 en 21.

HOOFDSTUK 1 ENGELS OCTROOIRECHT

DE PERIODE VAN 1621 TOT 1682

§ 1.1. Het Octrooi van 1621

De rij van regelingen die voor de constitutionele ontwikkeling van ons land van belang zijn, wordt geopend door het Oct. dat op 3 juli 1621 door de Nederlandse Staten-Generaal (S.G.) aan de W.I.C. werd verleend. De S.G. waren een orgaan voortgekomen uit het samenwerkingsverband dat de Nederlandse Gewesten in de Unie van Utrecht[22] in 1579 aangingen. Deze S.G. waren onder andere belast met het toezicht op de handelscompagnieën waaronder de W.I.C..[23] Deze W.I.C. was een handelsonderneming waarin de verschillende Gewesten participeerden. Door de S.G. werd middels dit Oct. aan de W.I.C. het alleenrecht verleend voor handel en scheepvaart met en op de door Nederland in West-Indië veroverde gebieden. Dit Oct. 1621 had daarom niet het karakter van een con. rgl. maar kan volgens hedendaagse begrippen vergeleken worden met een <u>statuut van een staatsonderneming</u>. Het merendeel van de bepalingen van dit Oct. betrof dan ook de inwendige organisatie van de W.I.C. en haar verhouding tot de Staat.[24]
Toch zijn in het Oct. 1621 ook bepalingen opgenomen die het bestuur van de door de W.I.C. te exploiteren gebieden betroffen. Zo was voorgeschreven dat voor het vaststellen van bestuursregelingen en kolonisatiereglementen in de kolonies, de Bewindvoerders van de W.I.C. de goedkeuring van de Hoge Regering behoefden.[25]
Het Oct. 1621 is tot 1674 van kracht geweest. Het jaar daarop werd een nieuwe W.I.C. opgericht, waaraan eveneens een Oct. werd verleend, dat in wezen niet van het eerste verschilde. Het wordt dan ook als de voortzetting van dat uit 1621 beschouwd en is tot 1791 van kracht geweest.[26]
Voor mijn onderwerp is in het bijzonder van belang, de bepaling in dit Oct. 1621, dat de W.I.C. verplicht was tot de "onderhoudingen van goede orde, politie ende Justitie"[27]

---

[22] Pot, v. der / Donner, p. 94.

[23] Pot, v. der / Donner, p. 94.

[24] E.N.W.I., p. 213.

[25] Quintus Bosz, p. 8.

[26] E.N.W.I., pp. 118 en 217.

[27] Schiltkamp, p. 21.

binnen de gebieden in haar bezit. Gezien het karakter van deze regeling acht ik het niet waarschijnlijk dat daarin ook de O.A. specifiek geregeld was.
Voor Suriname kreeg, zoals nog zal blijken, het Oct. 1621 pas vanaf 1667 betekenis, nadat de Zeeuwen in dat jaar de volksplanting op de Engelsen veroverden.

§ 1.2 De Ordre van Regieringe van 1629

De W.I.C. was op grond van het Oct. van 1621 gehouden bestuursregelingen voor de veroverde gebieden ter goedkeuring aan de S.G. voor te leggen. Zo kwam op 13 oktober 1629 een uitvoerings regeling, de "Ordre van Regieringe soo in Police als Justitie in de Plaetsen verovert, ende te veroveren in West-Indië" tot stand. Het betrof volgens Schiltkamp een R.R., opgesteld door de Bewindhebbers van de W.I.C., vastgesteld door de S.G. en geldend voor alle veroverde en te veroveren gebieden in West-Indië. Het bevatte bepalingen betreffende "..bestuur en wetgeving, civiele en criminele rechtspleging, godsdienst, militaire organisatie en rechtspraak..". Deze Orde. 1629 schreef voor dat "de criminele justitie werd uitgeoefend door het college in gespannen vierschaar, op aanklacht van de advocaat-fiscaal.".[28] Dit voorschrift uit de Orde. 1629 is de oudste geschreven constitutionele bepaling betreffend de O.A. in Suriname. Het is m.i. tevens de meest wezenlijke bepaling voor die O.A., omdat daarin aan hem het monopolie of alleenrecht werd toegekend, tot het instellen van strafvervolgingen in rechte.
De Orde. 1629 was ter uitvoering van het Oct. 1621 en het betrof de bestuursorganisatie van de kolonies. Het was dan ook een organieke[29] regeling van het Oct. 1621. Het kreeg dus ook evenals dat Oct., pas betekenis nadat de volksplanting in 1667 in Zeeuwse handen viel.

§ 1.3 De Letters Patent van 1662

Alhoewel de Nederlanders hun constitutionele voorzieningen reeds in 1621 en 1629 getroffen hadden, waren het toch de Engelsen die als eersten in Suriname een blijvende vesti-

---

[28] Schiltkamp, pp. 21 - 24.

[29] Organiek, zowel in "formele" als in "materiële" zin. Zie Mitrasing 1979, pp. 88 en 89.

ging tot stand brachten waarop uberhaupt een con. rgl. van toepassing kon zijn. Onder leiding van Francis Lord Willoughby of Parham, groeide een in 1651 op zijn kosten gestarte "wilde kolonisatie" uit tot een geregelde kolonie, in 1667 bewoond door zo een 4000 kolonisten en slaven[30] en met 178 plantages in bedrijf.[31]
Aan deze Willoughby die aanvankelijk zonder wettige titel[32] de grond in bezit nam, werd vanwege zijn desondanks geslaagde kolonisatiepoging, op 2 juni 1662 door de Engelse Koning een Oct. verleend voor de verdere wettige exploitatie van de door hem illegaal gestichte kolonie. De Let. Pat. aan Willoughby verleend, was dus de eerste con. rgl. voor Suriname die daadwerkelijk toepassing vond. Het vertoont overeenkomst maar ook verschil met het Oct. 1621.
In beide giftbrieven wordt het betreffende grondgebied in het bezit gesteld van een private instantie of persoon die het dominium utile (nuttig eigendom) verkrijgt. De souvereiniteit verbleef in beide gevallen echter aan de Kroon, alhoewel aan Willoughby toch haast alle souvereiniteitsrechten werden overgedragen.[33]
Een eerste verschil tussen deze Octrooien is dat die van 1621 voor alle te veroveren gebieden gold, terwijl de Let. Pat. uitsluitend voor Suriname bestemd was.
Een tweede verschil is dat het Oct. 1621 zelf geen gedetailleerde bestuursregeling bevatte, maar zulk een regeling voorschreef, als een uitvoeringsregeling. Die organieke regeling werd de Orde. 1629. De giftbrief aan Willoughby daarentegen, die bij Hartsinck volledig is afgedrukt, bevatte zelf een vrij gedetailleerde regeling van het bestuur, de wetgeving en de rechtspraak.
Voor mijn onderwerp is van bijzonder belang de bepaling dat Willoughby bevoegd was alle ambten in te stellen en daarvoor ambtsdragers te benoemen, zoals "..the Governor and Covernors Deputy Governors Magistrates Sherriffs and all Officers and Ministers both Superior and Inferior Civill and Military.."[34]
Door Hartsinck is "Sherriffs" vertaald als "Opper-Schouten." In Fockema wordt schout omschreven als: "rechtsvorderaar namens de landheer in het oudvaderlandse recht. De schout was belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde. Hij

---

[30] Hartsinck, p. 584; Wolbers, p. 34.

[31] Quintus Bosz p. 23.

[32] Quintus Bosz, p. 17.

[33] Ooft, 1972, pp. 13, 15 en 16.

[34] Hartsinck, pp. 522 - 553. In het bijzonder p. 538.

fungeerde als voorzitter van het gerecht en zorgde voor de tenuitvoerlegging van de vonnissen."[35]
In de Let. Pat. was dus voorzien in de aanstelling van een Sheriff, en gezien de mate van interne organisatie[36] van de jonge Engelse volksplanting, hoeft er m.i. niet aan getwijfeld te worden dat zo een figuur ook daadwerkelijk aangesteld is geweest.
De Let. Pat. 1662 is echter nog geen 5 jaar van kracht geweest, omdat aan haar vigeur in 1667 abrupt een eind kwam, door de verovering van "Willoughby Land"[37] door Abraham Crijnssen[38] in naam van de Staten van Zeeland.

§ 1.4 De Zeeuwse Constitutionele Orde

De inbezitname in 1667 van de volksplanting Suriname door de Zeeuwen, bracht een einde aan de formele werking van de Let. Pat. 1662. De Staten van Zeeland hadden op eigen gezag de kleine vloot uitgerust die Suriname veroverde. Daarom meenden de Zeeuwen dat het eigendomsrecht en gezag over de kolonie hun toekwamen. In een aanplakbiljet in 1668 pretendeerden die Staten zelfs de "..souvereine macht, proprieteit en possesie over de provincie en kolonie van Suriname.."[39] te hebben en benoemden zij zelf een Gouv.. De overige Staten, met name die van Holland, betwistten dit Zeeuwse standpunt met klem en beweerden dat de verovering van de kolonie als door de Staten-Generaal beschouwd moest worden en dat de kolonie derhalve overeenkomstig de Orde. 1629, onder de souvereiniteit en de direktie van de gezamelijke provincies moest vallen of onder de direktie van de W.I.C., aangezien de kolonie in het district van die Compagnie lag. Zeeland verzette zich echter koppig tegen elke vorm van overdracht aan de W.I.C., van de jonge, door de Engelsen opgezette volksplanting.[40]
Aan dit geschil kwam na 15 jaar, in 1682 een eind, maar

---

[35] Fockema, p. 552.

[36] De mate van organisatie kon worden afgeleid van het niveau van de Engelse militaire organisatie ter plaatse, dat vrij hoog was. Zie Essed, 1984 p. 5.

[37] Hartsinck, p. 528.

[38] Wolbers, p. 40.

[39] Quintus Bosz, p. 21.

[40] Quintus Bosz, p. 22.

gedurende de twistperiode werd er een Zeeuws bestuur[41] gevoerd, dat door de Staten-Generaal kennelijk gedoogd werd, omdat aan dit orgaan "..een zekere oppergezag toegekend werd.".[42]
Het gevolg was echter dat er gedurende deze Zeeuwse periode, formeel geen geldende con. rgl. was. De Let. Pat. 1662 was niet langer van kracht, omdat Suriname geen Engelse kolonie meer was, maar ook het Nederlandse Oct. 1621 en de daaruit voortvloeiende Orde. 1629 waren niet van kracht, omdat niet de W.I.C., maar Zeeland feitelijk bezit had van Suriname.[43]
Over de aard van het constitutioneel recht in de Zeeuwse periode bestaat daarom onzekerheid. Zeeland had er echter belang bij dat de vele Engelse planters niet wegtrokken en was dus genegen ook aan de politieke verlangens van deze kolonisten zoveel mogelijk tegemoet te komen. Vandaar dat Zeeland een vorm van "representative government" instelde, waardoor de kolonisten medezeggenschap werd gegeven in bestuur en justitie. In dit opzicht was Suriname een uitzondering t.a.v. andere Nederlandse koloniën in die dagen, "..waar veelal bestuur en rechtspraak bij het ambtelijk element berustten."[44] In dit geval zien we dus een element van Engels constitutioneel recht. Deze Engelse constitutionele erfenis was volgens de notulen van een gecombineerde vergadering van de Raden van Politie en Civiele Justitie in 1745, nog van invloed op de "..regeringsvorm van Suriname..".[45]
Aan de andere kant heeft Zeeland, wanneer het hem goed uitkwam, toch ook de Orde. 1629 voor ogen gehad. Het achtte zich nl. op gelijke wijze als in die Orde. bepaald, bevoegd personele en reële lasten aan de planters op te leggen, alsmede aan immigranten een belastingvrije periode van vijf jaar toe te staan.[46]

Wat het niet-constitutioneel recht betreft kan het volgende vermeld worden. Tot de capitulatie voorwaarden die Abraham Crijnssen aan de Engelse planters oplegde behoorde dat "..deese landen moeten geregeert worden volgens de Nederlandtschse wetten..". Maar naar aanleiding van een klacht

---

[41] Quintus Bosz, p. 22; E.N.W.I.. p. 303.

[42] Wolbers, p. 47.

[43] Schiltkamp, p. 23.

[44] Quintus Bosz, p. 24.

[45] Schiltkamp, p. 42.

[46] Quintus Bosz, p. 28.

van de Engelse planters schreef Zeeland de Gouverneur dat hij bij het tot stand brengen van nieuwe wetten, aan de belangrijkste Engelse planters moest voorleggen "wat wetten en ordres sij aldermeeste souden desidereren.".[47] Ook hebben de Zeeuwen de door de Engelsen uitgegeven rechten op de grond erkend, aangezien zij de Engelse grondbrieven niet hebben vervangen.[48]
We zien dus een nogal ambivalente houding van de Zeeuwen, zowel wat de constitutionele als wat de overige wetgeving betreft, maar het lijkt erop alsof de weegschaal wat het constitutioneel recht betrof vaker naar de Engelse kant overhelde.
Over de feitelijke situatie deelde Hartsinck in 1770 mede: "Ten tijde der Zeeuwsche Regiering aldaar was, zo ik wel verstaan heb, een Maarschalk, die als Officier der Justitie fungeerde.".[49] Voor die figuur was in zowel de Orde 1629, als in de Let. Pat. 1667 een plaatsje ingeruimd, zodat er ongeacht welke regeling de Zeeuwen ook voor ogen hadden, daarin voor de O.A. een formele constitutionele grondslag aanwezig was.
Bezien we daarnaast ook de behoefte van de Zeeuwen om kontinuiteit te geven aan het in de veroverde volksplanting aangetroffen bestuur, dan hoeft er m.i. niet aan getwijfeld te worden dat Hartsinck het "wel verstaan" heeft, en dat tijdens het Zeeuwse bewind, inderdaad een O.A. aangesteld is geweest.

§ 1.5 Samenvatting

Voor de constitutionele ontwikkeling in Suriname is het jaar 1621 een formeel beginpunt. In dat jaar kwam een Nederlands Oct. tot stand welke echter pas na 1667 voor ons land enige feitelijke betekenis kreeg.
De eerste con. rgl. die in Suriname de jure en de de facto toepassing vond, was de Engelse Let. Pat. 1662, die speciaal bestemd was voor de door Willoughby in 1651 gestichte, eerste blijvende vestiging van kolonisten in Suriame. Deze regeling voorzag in de aanstelling van een "Sherriff", volgens toenmalige begrippen een O.A., en er hoeft gezien de mate van interne organisatie van de Engelse volksplanting, niet aan getwijfeld te worden dat deze ook aangesteld is geweest.

---

[47] Schiltkamp, p. 31.

[48] Quintus Bosz, p. 24.

[49] Hartsinck, p. 882.

In 1667 kwam Suriname na een verovering door de Zeeuwen in Nederlandse handen. De Zeeuwen weigerden echter de kolonie in het bezit te stellen van de W.I.C., alhoewel het in het gebied lag van het aan die Compagnie in 1621 verleend Oct. Daardoor werd de Orde. 1629, waarin een "advocaat-fiscaal" werd voorgeschreven, formeel ook niet van kracht. De Zeeuwen hebben in bepaalde opzichten toch analoog aan deze Orde. 1629 gehandeld, maar ook staat vast dat zij, ter tegemoetkoming aan de Engelse planters, elementen uit de Let. Pat. 1662 hebben toegepast bij hun constitutionele ordening. Beide constitutionele regelingen voorzagen in een O.A. en gezien de continuiteit die de Zeeuwen in vele opzichten aan het Engels bestuur gaven, hoeft er geen twijfel over te bestaan, dat zo een figuur ook van 1667 tot 1682 was aangesteld.
Ik acht het echter waarschijnlijk dat de Engelsen reeds voor 1662, de facto een Sheriff hadden aangesteld, wiens eerste ingestelde strafvervolging, ergens tussen 1651 en 1662 moet hebben gelegen.

De Zeeuwse houding t.a.v. het te doen gelden constitutioneel recht was dus ambivalent, maar naar mijn smaak had de feitelijke praktijk een duidelijke Engelse melange. Dit is tot 1682 en zelfs daarna nog merkbaar geweest. Daarom heb ik de constitutionele periode, die formeel van 1621, maar feitelijk van 1651 tot 1682 duurde, als één van overheersend Engels Octrooirecht gekwalificeerd.

HOOFDSTUK 2 NEDERLANDS OCTROOIRECHT

DE PERIODE VAN 1682 TOT 1816

§ 2.1 Het Octrooi van 1682

Aan de strijd tussen de S.G. en de Staten van Zeeland, eigenlijk over de vraag wie tot het exploiteren van de jonge volksplanting gerechtigd was, kwam een eind, juist omdat Zeeland zeer teleurgesteld werd in de weinige baten van deze exploitatie. Zeeland verkocht daarom uiteindelijk in 1682 zijn aanspraken op Suriname aan de nieuwe W.I.C. voor een bedrag van f. 260.000,--.[50]
Ter bevestiging van de rechten van de W.I.C. en ter reglementering van het bestuur van de kolonie, verleenden de S.G. op 23 september 1682 een speciaal Oct. aan de W.I.C. Een voorwaarde daarbij was, "dat de voorsz Colonie by de Compagnie zoude worden aanvaart met alzulken recht als devoorsz Compagnie is hebbende op alle haare Conquesten gelegen in de limiten van den Octroye aan haar verleend.".[51]
Vrij vertaald, in hedendaags Nederlands, komt deze voorwaarde erop neer dat het bezit van de kolonie door de W.I.C. aanvaard werd met hetzelfde recht als deze Compagnie had op al haar veroveringen gelegen binnen de grenzen, zoals aangegeven in het in 1621 aan haar verleend Oct..
Algemeen[52] wordt deze voorwaarde zo uitgelegd, dat het Oct. 1621 en de Orde. 1629 ten opzichte van Suriname van kracht bleven, ondanks het nieuwe Octrooi van 1682.
De W.I.C. echter, "..ziende welke zwaare kosten er tot het in stand houden deezer Volksplanting vereischt zouden werden.." besloot reeds op 21 mei 1683 - dus binnen enkele maanden - twee derde deel van haar recht te verkopen aan de stad Amsterdam en aan Cornelis van Sommelsdijk en samen met hen de "Societeit van Suriname" op te richten.[53] Eerst in 1686 trad deze Societeit in de rechten van de W.I.C., krachtens een resolutie van de S.G.. Tevens werd daarbij bepaald dat het speciaal Oct. voor Suriname van 1682, aan de W.I.C. verleend, onverkort van kracht bleef. Op grond daarvan noemde deze, in feite handelsvennootschap, zich de "Geoctroijeerde Societeit van Suriname".[54]

---

[50] Quintus Bosz, p. 29.

[51] Hartsinck, p. 623.

[52] Quintus Bosz, p. 30. Schiltkamp, p. 23.

[53] Hartsinck, pp. 637 en 638.

[54] Quintus Bosz, p. 33.

Dit speciaal Oct. 1682, algemeen aangeduid als het "Surinaams Octrooi", is door meerdere schrijvers behandeld, maar nogal uiteenlopend beoordeeld. Wolbers, één van de "ouderen" onder hen, noemde het in 1861 voor het eerst de "Grondwet"[55] voor Suriname. Terecht stelde Ooft als "jongere" schrijver, in zijn tijd (1972), dat het Octrooi zelfs niet voldeed aan de reeds in Wolbers zijn tijd geldende eisen voor een grondwet.[56] Niettemin acht ook Ooft deze regeling voor de constitutionele ontwikkeling van Suriname, zeker niet van belang ontbloot.[57]

In de 32 artikelen van dit Oct. waarin de constitutionele ordening van Suriname, van 1682 tot 1816 is aangegeven, heb ik tevergeefs gezocht naar de figuur van een O.A.. Toch staat vast dat deze figuur - die vóór 1682 reeds in de Engelse en Zeeuwse constitutionele orde gesitueerd was - ook gedurende de werkingsduur van het Oct. 1682, onder de benaming van "Raad Fiscaal", in Suriname is opgetreden. De eerste in de literatuur te achterhalen R.F. is "Mr. C. Glimmer" geweest, die in 1683 werd aangesteld.[58]
De vraag rijst daarom, of er gedurende de 134-jarige werkingsduur van het Surinaams Oct. 1682, voor die O.A. een formele constitutionele grondslag was, en zo ja hoe die er dan uitzag ? Geen van de door mij geraadpleegde schrijvers heeft deze vraag eerder opgeworpen. Het antwoord moet m.i. gezocht worden in de bijzondere verhouding tussen dit Surinaams Oct. 1682, het Oct. 1621 en de Orde. 1629.

§ 2.2. De Raad-Fiscaal in een driehoeksverhouding

Voor zover mij bekend is Quintus Bosz de enige schrijver die specifiek ingaat op het karakter van de verhouding tussen de hierboven bedoelde regelingen. Hij ziet het Oct. 1621 als een "generaal" en die van 1682 als een "bizonder" Oct.. Het generaal Oct. 1621 en de daaruit voortvloeiende Orde. 1629 bleven van kracht, "..alles voor zover niet door het Surinaamse octrooi (1682) beperkt." aldus Quintus

---

[55] Wolbers, p. 53.

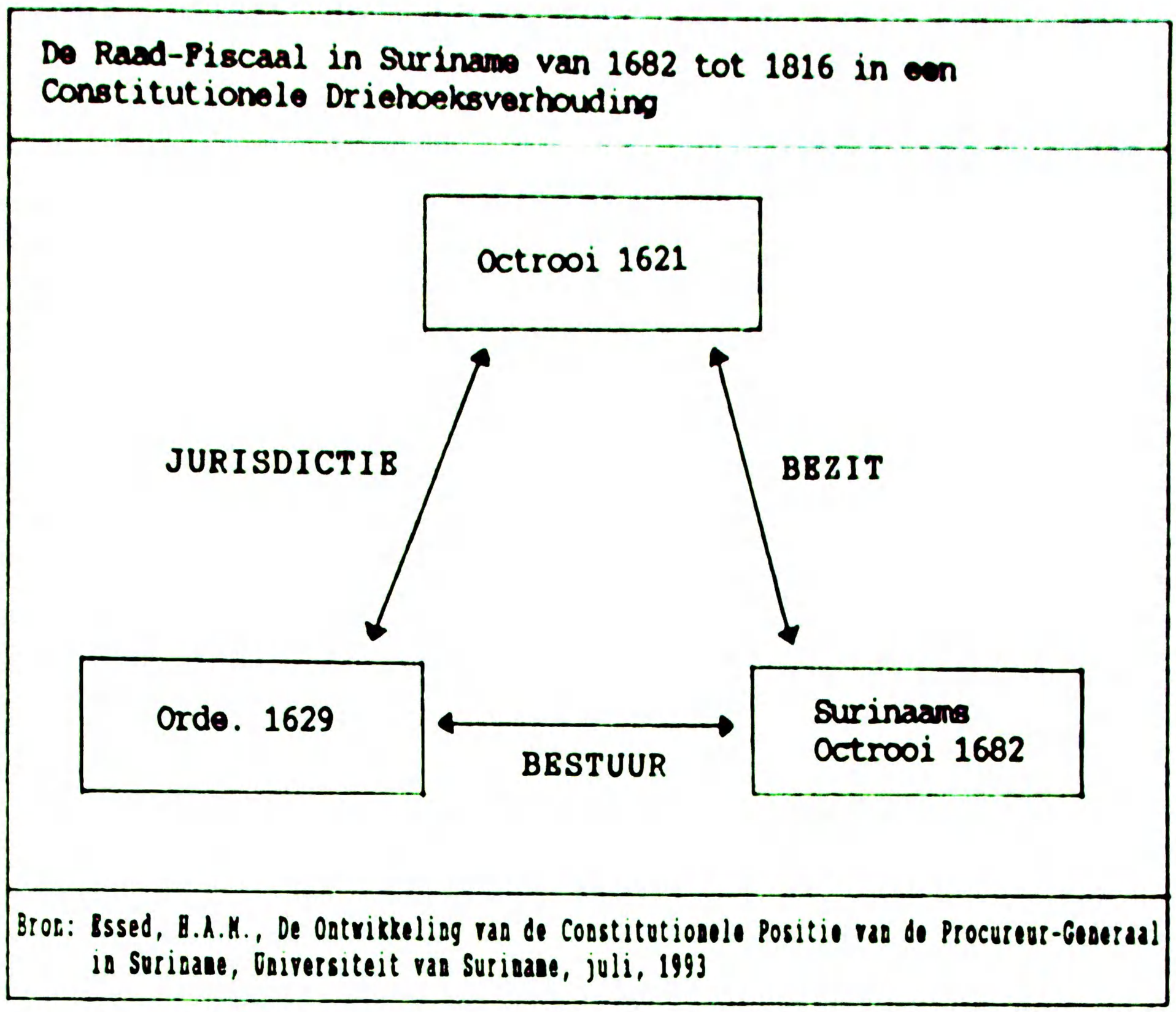
[56] Ooft, 1972, p. 18.

[57] Ooft, 1972, p. 20.

[58] Essai Historique, dl. 2, p. 86. Hartsinck, p. 882.

Bosz.[59] Deze verhouding kan echter nader uitgewerkt worden, hetgeen in schema I is weergegeven.

Schema I



Goed beschouwd was er sprake van een driehoeksverhouding, opgebouwd uit drie deelverhoudingen die als volgt omschreven kunnen worden.
Bij de eerste deelverhouding - die tussen het Oct. 1621 en het Oct. 1682 - trad vooral een bezitselement op de voorgrond. Het eerste Oct. verhield zich tot het laatste als een genus-regeling ten opzichte van een species-regeling. Het Oct. 1621 stelde alle in West-Indië veroverde gebieden in het bezit van de W.I.C. terwijl het Surinaams Oct. 1682, speciaal Suriname in het bezit van de W.I.C. stelde.

Bij de tweede deelverhouding - die tussen de Orde. 1629 en het Surinaams Oct. 1682 - trad vooral een bestuurlijk element op de voorgrond. Ook hier betrof het een genus-species verhouding, aangezien de Orde. 1629 een bestuursregeling voor alle gebieden in West-Indië bevatte, terwijl het Oct. 1682 speciaal voor Suriname een bestuursregeling gaf.

---

[59] Quintus Bosz, p. 30.

Het Surinaams Oct. 1682 was dus in twee opzichten een species regeling. Zowel het bezit als het bestuur werd daarin speciaal voor Suriname geregeld, terwijl het Oct. 1621 en de Orde. 1629, als genus regelingen van kracht bleven. Daarin werden regels gesteld voor respektievelijk het bezit en het bestuur van alle West-Indische bezittingen, waaronder dus ook Suriname.

Maar het Oct. 1621 en de Orde. 1629 hadden ook een eigen verhouding tot elkaar die voor mijn onderwerp van direkt belang is. Bij deze derde deelverhouding trad vooral een jurisdictief element op de voorgrond. Het Oct. 1621 dat in 1674 vernieuwd werd[60], bevatte als moederregeling de norm, inhoudende dat de W.I.C. en haar latere rechtsopvolger, de Geoctroyeerde Sociëteit, verplicht waren een "goede orde, politie ende justitie" in alle onder het Oct. 1621 vallende gebieden te onderhouden. In de Orde. 1629 vond deze norm uitvoering in het voorschrift dat "de criminele justitie" uitgeoefend zal worden "op aanklacht van een advocaat-fiscaal." Het Oct. 1621 verhield zich tot de Orde. 1629 dus als een moeder- of raamregeling tot een organieke regeling. In die Organieke regeling, was dan ook sinds het Oct. 1682 de formele constitutionele grondslag van de R.F. gelegen, omdat het Surinaamse Oct. 1682 zelf, geen bepalingen betreffende een O.A. bevatte.

Het Oct. 1621 werd in 1675 vernieuwd maar in 1791 niet meer verlengd, "daar het meer en meer duidelijk wordt dat de Compagnie even nutteloos was voor de Staten als voor haar participanten".[61] Daardoor verloor ook de Orde. 1629 haar formele rechtskracht en kwam de constitutionele grondslag van de Openbaar Aanklager in 1791 dus weg te vallen. Het Oct. 1682 bleef echter nog tot 1816 van kracht, waardoor gedurende die laatste 34 jaar, de R.F. toch een formele constitutionele grondslag miste.
Ik ben echter van mening dat de betreffende bepalingen uit de twee constitutionele regelingen rechtens geacht mogen worden gelding te hebben gehad, en wel om de volgende redenen.
Op de eerste plaats werd de formele rechtskracht aan de twee regelingen niet ontnomen, met als doel, die specifieke bepalingen te doen vervallen. Er was dus geen beoogd verband tussen doel en resultaat. Het doel was, een voor Nederland "nutteloos" geworden handelsonderneming te liquideren, maar het resultaat daarvan was tevens, het vervallen van de formele constitutionele grondslag van de R.F. in Suriname.

---

[60] E.N.W.I., pp. 217 en 118.

[61] E.N.W.I., p. 118.

Op de tweede plaats bleef dit ongewenste resultaat ook nog geheel onopgemerkt. Geen van de door mij geraadpleegde schrijvers[62] heeft aan dit expireren verder aandacht besteed, omdat zij er vanuit gingen dat dit rechtsfeit geen noemenswaardige constitutionele gevolgen had voor Suriname. Op grond van het ontbreken van een relatie tussen doel en resultaat en het geheel onopgemerkt blijven van dat resultaat, ben ik van mening, dat de betreffende bepalingen, die tot 1791 formele rechtskracht hadden, rechtens geacht mogen worden ook daarna gelding te hebben gehad, tot dat er in 1816 wel een formele voorziening werd getroffen.

De formele constitutionele grondslag van de R.F. was gedurende het grootste deel van de werkingsduur van het Surinaams Oct. 1682 dus gelegen in het Oct. 1621 en de Orde. 1629. Deze grondslag was als het ware verscholen in **een driehoeksverhouding** tussen enerzijds deze twee, voor de Surinaamse constitutionele ontwikkeling sinds 1682 verder niet meer van belang zijnde regelingen, en anderzijds het Surinaams Oct. 1682. In 1791 is die grondslag komen weg te vallen, maar m.i. mag onder de door mij aangegeven omstandigheden worden aangenomen, dat de betreffende bepalingen uit het Oct. 1621 en de Orde. 1629, toch rechtens gelding hebben gehad.

Nu een antwoord is gegeven op de vraag naar de formele constitutionele grondslag van de R.F. onder de vigeur van het Surinaams Oct. 1682., rest nog de vraag, waarom in dat Oct. zelf die grondslag niet gegeven is. Een mogelijk antwoord daarop is het volgende.
Onder het 15-jarig Zeeuws bestuur had de strafrechtspleging een krachtige ontwikkeling doorgemaakt.[63] Het is mogelijk dat de opstellers van het Surinaams Oct. 1682, zoveel vertrouwen hadden in die feitelijke ontwikkeling, dat zij het niet noodzakelijk achtten ten aanzien van de strafrechtspleging al te veel in dat Surinaams Oct. op te nemen, omdat het Oct. 1621 en de Orde. 1629 immers van kracht bleven. In dit verband is interessant dat Wijnholt erop wijst dat in het Surinaams Oct. 1682 ook "gezwegen" werd over "welke strafwetten" in de jonge volksplanting zouden gelden en dat daarom in dat opzicht ook de Orde van 1621 van kracht bleef. Om die reden werd volgens Wijnholt na 1682 "..in de praktijk van de strafrechtspleging.." "..in overeenstemming met het regeringsreglement van 1629 inderdaad Oud-Hollands recht en Romeins recht toegepast.".[64] Ik

---

[62] Wolbers; Quintus Bosz; Schiltkamp; Wijnholt; Ooft.

[63] Wijnholt, pp. 21-27.

[64] Wijnholt, pp. 21 en 22.

acht het daarom niet uitgesloten dat de opstellers van het Oct. 1682 zich ervan bewust waren dat daarin geen bepaling betreffende de O.A. was opgenomen, maar dat ze ervan uitgingen dat de twee bedoelde regelingen die grondslag reeds gaven.
Als men er in 1682 bewust van is uitgegaan dat de R.F.in de Orde. 1629 een voldoende constitutionele grondslag had, dan is het zeker een nalatigheid van de Nederlandese wetgever geweest, dat hij in 1791, toen die grondslag wegviel, geen andere voorziening heeft getroffen. Tegen de achtergrond echter van het feit dat deze Orde. 1629 voor het overige constitutioneel gebeuren na 1682 niet meer van belang was, en het gegeven dat tussen 1682 en 1791 een tijdvak van 109 jaar ligt, is het m.i. begrijpelijk dat dit ongewenst gevolg van het expireren van de Orde. 1629, die wetgever in 1791 ontging.

§ 2.3 De Raad-Fiscaal in de constitutionele praktijk

§ 2.3.1. De formele taken van de Raad-Fiscaal

Gedurende de 134-jarige werkingsduur van het Surinaams Oct. 1682, had de O.A. die onder de officiële benaming van R.F. optrad, een uiterst smalle, in de Orde. 1629 gelegen formele constitutionele grondslag. Vanaf 1682 werden zijn formele taken en bevoegdheden vastgelegd in "zijn instruktie",[65] waarvan de schrijvers niet vermelden van wie die afkomstig was. Gezien de aard, mag worden aangenomen dat die van de Souverein afkomstig was of met zijn goedkeuring gegeven werd. Deze taken en bevoegdheden kwamen volgens de instruktie van de R.F. uit 1682 op het volgende neer:

1 Het "naauwkeurig letten dat"
   a) "de beveelen van den Souverein"
   b) het Oct. "van de Westindische Compagnie"
   c) "de orders van Gouverneur en Raaden"
   werden "in acht genoomen en opgevolgd".
2 De plicht, het "Recht van de Hooge Overheid alomme waarteneemen, over de gantsche Colonie, zo te Water als te Land".
3 De gehoudenheid "den Gouverneur en de beide Hoven van Justitie van zijn advis te dienen".

De eerste taak kwam neer op het toezien op de naleving van de wet in het algemeen en de strafwet in het bijzonder. Men houde ook voor ogen dat er destijds niet zo een scherp

---

[65] Hartsinck, p. 882.

onderscheid gemaakt werd tussen strafrecht en civiel recht. Ter uitvoering van deze taak werden aan de R.F. "een schout en twee Dienaars van de Justitie,"[66] Wolbers spreekt van "twee policie-dienaren",[67] toegevoegd, waarmee de sterke arm van de wet, direkt onder de R.F kwam.
De R.F.trad verder ook op als auditeur-militair voor de Krijgsraad, welke funktie hij later aan zijn vervanger overliet.[68]
Ergens tussen 1751 en 1754[69] werd deze "tweeden"[70] R.F. aangesteld, die zeer tegen de zin van de Raden van Policie en De Raden van Justitie "in plaats van den eersten" fungeerde en daardoor in rang boven die Raden kwam te staan.

De tweede taak kwam neer op een algemeen zaakwaarnemerschap, waaronder het vertegenwoordigen in rechte van de "Hooge Overheid".

De derde taak van de R.F. die op het eerste gezicht een incidenteel karakter leek te hebben, was niettemin van grote importantie voor zijn constitutionele positie, omdat die met zich bracht dat hij tevens direkt betrokken werd bij de wetgeving, het bestuur en de civiele rechtspraak. De uitvoering van deze taken verschafte hem dan ook een veel ruimere constitutionele positie dan de con. rgl. deden vermoeden.
Deze derde taak moet ook als de verklaring gezien worden voor de Benaming "Raad-Fiscaal", terwijl de Orde. 1629 een "advocaat-fiscaal" voorschreef. Het begrip advocaat-fiscaal wordt tot heden nog gebruikt voor de vertegenwoordiger van het O.M. bij bijzondere gerechtshoven in Nederland.[71] Vermoedelijk hadden de opstellers van de Orde. 1629 ook sec zo een figuur voor ogen. De O.A. in Suriname had echter bij instruktie tevens een advies taak mee gekregen in de Politieke Raad en het Hof Van Civiele Justitie. Deze organen waren respektievelijk belast met wetgeving en bestuur, en met de civiele rechtspraak. Een Advocaat-Fiscaal kon om doctrinaire redenen geen eigenlijk lid zijn van het met wetgeven en bestuur belaste orgaan, en zo is vermoedelijk

---

[66] Hartsinck, p. 883.

[67] Wolbers, p. 168.

[68] Hartsicnk, p. 884.

[69] Essai Historique, dl. 2, p. 87.

[70] Hartsinck, p. 882 en 883. De schrijver geeft geen exakt jaartal.

[71] Fockema, p. 24.

speciaal voor het Surinaamse geval de figuur van "Raad-Fiscaal" ontstaan, een figuur die naast Openbare Aanklager (Fiscaal), tevens - zij het adviserend - lid (Raad) was, van de met wetgeving, bestuurs en civiele rechtspraak belaste organen. Deze figuur van een Raad-Fiscaal ben ik niet in de algemene literatuur en handboeken tegengekomen.

Om een goed beeld te krijgen van deze wel formele, maar niet in het Oct. 1682 zelf gegeven adviestaak van de O.A. - waaraan hij zijn typische benaming van Raad-Fiscaal te danken had - is het nodig zijn positie in de met wetgeving, bestuur en rechtspraak belaste organen in de kolonie nader te bekijken.

§ 2.3.2 Wetgeving, Bestuur en Rechtspraak

Ingevolge het Oct. 1682 waren er drie organen belast met wetgeving, bestuur en rechtspraak. Men moet zoals Ooft stelt wel voor ogen houden dat de scheiding der machten ook toen in Europa geen gemeen goed was.[72]
De drie organen waren: 1. De Gouverneur.
2. De Politieke Raad.
3. Het Hof van Civiele Justitie.

Naast eigen bevoegdheden die de Gouv. had, was hij tevens de voorzitter van de beide andere organen. De funkties waren als volgt over de organen verdeeld:
De **wetgeving** en het **bestuur** waren volgens art. 20 opgedragen aan de Gouv. die daaromtrent gehouden was "..in saken van eenig aanbelang.." met de Politieke Raad bij meerderheid van stemmen te besluiten. In de praktijk besliste de Gouv. echter vaker zelf in belangrijke zaken hetgeen meermalen tot grote moeilijkheden aanleiding gaf.[73] De leden van de Politieke Raad, voorgedragen door de kolonisten en benoemd door de Gouv., werden Raden van Politie genoemd.
De **strafrechtspraak** was ingevolge art. 22 van het Oct. opgedragen aan de Gouv. én de Politieke Raad. De redaktie van het artikel doet vermoeden dat de Gouv. in dezen niet zonder de Raad kon beslissen en dat de Raad voor de strafrechtspleging aparte zittingen hield. I.v.m. het vervullen van deze funktie werd de Politieke Raad ook aangeduid als het "Hof van Politie en Criminele Justitie".[74]
De **civiele rechtspraak** was ingevolge de artt. 23 en 24

---

[72] Ooft, 1972, p. 21.

[73] Wolbers, p. 164.

[74] Wolbers, p. 164.

opgedragen aan een "Rechtbank". De leden van dit orgaan werden door de Gouv. en de Politieke Raad gekozen en "Rechters" of "Raden van Justitie" genoemd. Een lid van de Politieke Raad kon tevens lid van de rechtbank zijn. Dit orgaan, in de literatuur vaker aangeduid als het "Hof van Civiele Justitie",[75] besliste bij meerderheid van stemmen, doch indien de stemmen staakten, moest volgens het advies van de Gouv. beslist worden.

Resumerend kan t.a.v. de verdeling van bestuur, wetgeving en rechtspraak over de in het Octrooi van 1682 genoemde organen het volgende gesteld worden:

1. **Wetgeving** en **bestuur** geschiedden in beginsel door de Politieke Raad, met de Gouv. als voorzitter. De Gouv. kon echter ook zonder deze Raad regels geven en bestuursdaden verrichten.
2. De **strafrechtspraak** geschiedde ook door de Politieke Raad, maar dan optredend als Hof van Politie en Criminele Justitie, met wederom de Gouv. als voorzitter.
3. De **civiele rechtspraak** geschiedde door het Hof van Civiele Justitie, waarvan de Gouv. ook voorzitter was.

De R.F. nu, had op grond van zijn bij instruktie gegeven adviestaak, zitting in zowel de Politieke Raad als het Hof van Civiele Justitie, zij het formeel als adviserend lid. Daardoor werd hij direkt betrokken bij de wetgeving, het bestuur, en de civiele rechtspleging, in de jonge volksplanting.

§ 2.3.3 De Raad-Fiscaal als mede-wetgever, bestuurder en civiel rechter

Alhoewel de R.F. in het Oct. 1682 zelf dus nergens genoemd wordt, staat vast dat hij gedurende de gehele werkingsduur van 134 jaar, wel zitting had in de twee in het Oct. gerege lde organen, tussen welke de constitutionele funkties van wetgeven, besturen en rechtspreken verdeeld waren. Steeds vermelden de schrijvers[76] er echter wel bij dat hij slechts een adviserende stem had.
Het slechts adviserend lid zijn van de Politieke Raad en

---

[75] Wolbers, p. 165.

[76] Hartsinck, p. 882; Wolbers, p. 165; E.N.W.I., p. 119.

het Hof van Civiele Justitie betekende echter zeker niet dat de R.F. in deze organen maar een beperkte invloed had. Integendeel, Wolbers[77] maakt er melding van dat de R.F. in deze organen "..meermalen een grooten invloed.." had en dat zijn "..magt en aanzien hierdoor zeer geklommen was..". De belangrijkste reden daarvoor was het feit dat de R.F. in deze organen meestal de enige was met een bijzondere rechtskennis en in de eerste decennia, op de Gouverneur na, de enige met een ruime algemene ontwikkeling.
In de Politieke Raad, optredend als bestuurlijk en wetgevend orgaan, bezat de R.F. bovendien het recht van initiatief tot het indienen van keuren en wetten met bepalingen van straf en geldboeten.[78] De schrijvers van de E.N.W.I. vermelden niet op grond waarvan de R.F. dit recht bezat maar het was naar ik vermoed een gewoonte uit de Zeeuwse periode, of mogelijk nog daarvoor. De eigenlijke leden van deze Raad hadden zo een recht van initiatief niet.
Als de Politieke Raad - naar ik vermoed in aparte zittingen - bijeenkwam als Hof in criminele zaken, was de R.F. in feite juist als O.A. de meest dominante figuur, alleen al vanwege het inquisitoir karakter van het strafproces in die dagen.
In het Hof van Civiele Justitie moet zijn adviserende stem ook van grote invloed zijn geweest, omdat ook in dat orgaan hij meestal de enige was met rechtskennis.
De R.F. was daarom, zoals de schrijvers van de E.N.W.I. het stelden,"... voor alles het denkende, juridische hoofd van de uit niet-juristen geformeerde rechtscolleges."[79]

§ 2.3.4 De Raad-Fiscaal als tweede man in de Kolonie

Goed beschouwd was de R.F., op de Gouv. na, de enige ambtsdrager in de kolonie die direkt betrokken was bij zowel de wetgeving, het bestuur als de rechtspraak. Door zijn rechtskennis en zijn recht van initiatief werd hij al gauw zeer invloedrijk in deze organen, terwijl hij formeel slechts adviserend lid was. Dit leidde tijdens de 134 jarige werkingsduur van het Oct. 1682 dan ook gedurig tot konflikten tussen de R.F. enerzijds en de leden van de twee constitutionele organen anderzijds. Deze konflikten waren het direkt gevolg van de discrepantie tussen de de jure

---

[77] Wolbers, pp. 165, 202.

[78] E.N.W.I., p. 120.

[79] E.N.W.I., p. 597.

vrijwel ongeregelde constitutionele positie van de R.F. enerzijds en zijn de facto positie als sterke man in de constitutionele organen anderzijds. De konflikten hadden vrijwel steeds betrekking op de volgende machtsvraagstukken:

1. Wie was gerechtigd tot de voorzitting van de beide constitutionele organen bij afwezigheid van de Gouv. ? Deze vraag deed zich naar ik vermoed vrij regelmatig voor, aangezien de Gouv. zeker niet alle civiele en ook niet alle strafzittingen steeds zal hebben bijgewoond.
2. Wie was gerechtigd tot de waarneming van het ambt van Gouv. bij ontstentenis van dezen ?

De tweede vraag betrof een ruimer vraagstuk dan de eerste, immers de waarneming van het ambt van Gouv. verschafte meer bevoegdheden dan de waarneming van het voorzitterschap van de constitutionele organen. Staatsrechtelijk sloot het Gouverneurschap ad interim, het ondervoorzitterschap zonder meer in, maar omgekeerd niet.
In de constitutionele praktijk hebben de Raden-Fiscaal in de loop der tijd, mogelijk taktisch bewust, echter eerst het ondervoorzitterschap van de constitutionele organen voor zich opgeëist, zich beroepende op het recht der gewoonte. "..doch alzo de Fiscaals al van ouds in 't Hof van Politie aan de linkerhand, en in 't Hof van civiele Justitie aan de Rechterhand van den Gouverneur geplaatst zijn geweest, beweeren zy, door een lang bezit tot de Voorzitting gerechtigd te zyn".[80] Achtereenvolgende Fiscaals hebben op dit stuk, met steun van de Gouverneurs, vrijwel steeds hun zin gehad.
Nadat mede door volharding van opeenvolgende Raden-Fiscaal, de gewoonte eenmaal een recht werd, was de stap naar het Gouverneurschap ad interim niet meer zo groot. Immers, als je eenmaal onbetwist een funktionaris in zijn belangrijkste aktiviteiten vervangt, vloeit het vervangen van die funktionaris zelf, daar in den regel feitelijk uit voort.[81]
De aanwijzing van de Gouv. ad interim was formeel echter voorbehouden aan de Staten-Generaal, die daaromtrent in het begin steeds regelingen troffen, die door toevallige omstandigheden niet uit te voeren waren. Sinds 1735 heeft

---

[80] Hartsinck. p. 884.

[81] In lid 5 art. 22 Personeelswet (G.B. 1962 no 195 geld. tekst S.B. 1985 no 41) is deze feitelijkheid tot recht verheven, aangezien daar bepaald is dat een landsdienaar geacht wordt "stilzwijgend" in een opengevallen funktie te zijn benoemd, indien hij of zij die funktie langer dan een jaar waarneemt.

echter de Societeit, daartoe door de Staten-Generaal gemachtigd, de waarneming van het Gouvernement zelf geregeld, en daarbij meestal in het voordeel van de Fiscaals beslist.[82]
Het was aan het begin van de 19e eeuw dan ook vanzelfsprekend dat de R.F. de ondervoorzitter was van de twee constitutionele organen en dat hij in voorkomende gevallen het Gouverneurschap ad interim op zich nam. Hij was daardoor onbetwist de tweede man in Suriname, in die dagen het wingewest van de Geoctrooieerde Societeit. Deze sterke constitutionele positie stoelde voor een belangrijk deel dus slechts op het gewoonterecht.

§ 2.3.5 De maatschappelijke positie van de Raad-Fiscaal

De tot nu toe geschetste sterke constitutionele positie van de R.F. ging gepaard met, en is mogelijk versterkt door, een aantal neventaken, die hem ook een aanzienlijke maatschappelijke positie verschaften. De nog te noemen voorbeelden geven een beeld van die maatschappelijke positie.
De R.F. is vermoedelijk van meet af aan ook belast geweest met de funktie van "Boekhouder-Generaal" verantwoordelijk voor de controle van alle boeken en rekeningen van het Gouvernement en belast met de inspektie van "Societeits Kost- en Houtgronden".[83] Deze funktie werd later aan de tweede R.F. "afgestaan".
Tot 1745 was aan de R.F. ook "toegevoegd het Exploicteurs Comptoir der Colonie" Deze deurwaardersfunktie moest de R.F. op den duur onder druk ook afstaan, aangezien de combinatie van beide ambten niet goed samenging.[84]
De R.F. is ook steeds belast geweest met het toezicht op de behandeling van, en de orde onder de slaven.[85]
Ook was de R.F. aangesteld als "Commissaris van het jagerscorps",[86] belast met de administratie van en de inkopen voor het korps Zwarte Jagers, beter bekend als de Redi

---

[82] E.N.W.I., p. 119; Wolbers pp. 385 en. 606

[83] Hartsinck, p. 884.

[84] Hartsinck, p. 883.

[85] Wolbers, pp. 290 - 293, 322.

[86] Wolbers, pp. 561, 562.

Musu's, dat in 1772[87] werd opgericht.
Tenslotte vermeldt Wolbers nog dat de R.F. "president" was van de in 1780 opgerichte vereniging van liefhebbers tot het onderzoek van de natuur en in 1814 lid was van het "bestuur der weeskamer".[88]

§ 2.3.6 Het inkomen van de Raad-Fiscaal

De R.F. had echter niet alleen een aanzienlijke constitutionele en maatschappelijke positie, ook zijn financiële positie loog er niet om, aangezien hij meerdere bronnen van inkomsten had.
De R.F. had recht op de helft of een derde van alle boeten die werden opgelegd en een deel uit de opbrengst van alles wat verbeurd werd verklaard.[89] Waarschijnlijk was een deel daarvan wel ter dekking van gemaakte kosten.
Een andere vaste bron van inkomen lag in de deurwaarderij. Nadat de R.F. in 1745 onder druk dit ambt moest afstaan ontving hij sindsdien jaarlijks f.6.000,- ter kompensatie van te derven inkomsten.[90]
Na 1772 ontving de R.F. een vergoeding voor zijn commissarisschap van het Korps Zwarte Jagers. In 1814 bedroeg deze vergoeding f.30.000,- per jaar.[91]
Op grond van deze gegevens kan het inkomen van de R.F. sinds het midden van de 18e eeuw, veilig op minstens f.40.000,-- per jaar geschat worden. Om een indikatie te hebben van de waarde van dit bedrag kan vermeld worden, dat in die tijd een goed draaiende suikerplantage ongeveer f.12.000,- netto winst per jaar opleverde en een slaaf gemiddeld f.500,- kostte[92].

---

87 Bosschart, p. 60.

88 Wolbers, pp. 381 en 584.

89 Hartsinck, p. 883.

90 Wolbers, p. 203.

91 Wolbers, p. 562.

92 Voort, pp. 165 en 198.

§ 2.3.7 Machtsmisbruik door de Raad-Fiscaal

Zoals uit het voorgaande blijkt, had de R.F. niet alleen een sterke constitutionele positie maar ook een aanzienlijke maatschappelijke en financiële positie. Zijn invloed kon hij overal aanwenden en in hem waren onverenigbare funkties verenigd.
Op initiatief van de R.F kwamen wetten met strafbepalingen tot stand, waarna hij tot taak had op de naleving toe te zien. Bij overtreding had hij de plicht tot vervolging over te gaan, terwijl hij op de kolleges die een vonnis moesten vellen, grote invloed had. Kwam het inderdaad tot een veroordeling, dan had de R.F. recht op een deel van de boeten, welke hij tot 1745 als deurwaarder ook zelf inde. Maar ook na 1745 was innen geen probleem, immers de R.F. was het hoofd van de sterke arm van de wet.
De ervaring heeft geleerd, dat de concentratie van zoveel macht met daarbij de mogelijkheid tot financieel voordeel, tot machtsmisbruik en korruptie kan leiden. Het heeft er veel van, dat bepaalde Raden-Fiscaal inderdaad van hun macht misbruik hebben gemaakt. Hier drie voorbeelden ter illustratie.

1
Volgens Hartsinck zouden door de scheiding van de funkties van R.F en deurwaarder in 1745 "..alle de onhebbelykheden die men van tyd tot tyd ontmoette in de samenvoeging van twee zulke verschillende Ampten, uit den weg geruimd werden.".[93]

2
In 1753 verstuurden ontervreden planters en andere ingezetenen "Verzoekpunten van Redres" naar de Nederlandse Kroon, waarin ze onder andere het volgende verlangden:[94]

a. dat de R.F. zijn taken volgens de wet en zijn instruktie zou uitvoeren.
b. dat de R.F. niet meer in rekening zou brengen dan hem bij reglement was toegestaan, aangezien het "..Fiscalaat niet opgerecht en geëtabliseerd is om eenige leden ten kosten van 't Gemeen te verryken..".
c. dat de R.F. niet langer werd toegestaan in strijd met zijn instruktie "..zaaken te composeeren of onder de hand af te maken..".
d. dat het ambt van R.F. in voorkomende gevallen zou worden waargenomen door het oudste lid in rang van de Politieke Raad en niet door de Gouv. zelf, noch door

---

[93] Hartsinck, p. 883.

[94] Hartsinck, pp. 817 - 828.

een door de Gouv. aangewezen persoon.

e. dat tot R.F. "..altoos habiele Advocaaten ten minsten bekwaame Persoonen.." benoemd zouden worden.

Op het merendeel van deze verzoekpunten heeft de Nederlandse Kroon positief gereageerd.

3

In 1812 ontdekte men een tekort van f.23.000,- op de rekening van het Korps Zwarte Jagers, welke beheerd werd door de R.F. De Engelse Gouv. Bonham uitte toen de beschuldiging dat de R.F. dit bedrag in "..his own pocket.."[95] had gestoken.

§ 2.4. Samenvatting

Het speciaal voor Suriname in 1682 gegeven Oct. bleef tot 1816, dus 134 jaar van kracht. Onder de vigeur van dit Nederlands Oct, was de formele constitutionele grondslag van de O.A. die toen R.F. genoemd werd, gelegen in de voor Suriname verder niet van belang zijnde Orde. 1629, die een organieke regeling was van het in 1621 aan de W.I.C. verleend algemeen Oct. Deze smalle en indirekte constitutionele grondslag kwam na 1791 formeel weg te vallen, maar de betreffende bepalingen moeten m.i. rechtens geacht worden toch gelding te hebben gehad.

Deze zeer beperkte formele constitutionele grondslag enerzijds en de aan de R.F. door het bevoegd gezag gegeven formele neventaak van adviseur van de constitutionele organen anderzijds, resulteerden in een bijna ongeremde ontwikkeling van de constitutionele positie van de R.F.. Hij werd de ondervoorzitter van de constitutionele organen en Gouv. ad interim. De groei naar deze riante positie werd niet beperkt door regelgeving, omdat in de primair geldende con. regl., het Oct. 1682, de R.F niet eens voorkwam.

T.a.v. de R.F. ontstond m.i. een situatie, vergelijkbaar met die welke Ooft gekonstateerd heeft t.a.v. het Surinaams Octrooi van 1682 zelf. Dit Octrooi was op zichzelf nl. een zeer beperkte bestuursregeling, die volgens Ooft juist door haar "..beperktheid..", "..ruimte heeft gelaten aan een ontwikkeling in staatkundige zin, die misschien niet zou zijn bereikt op de grondslag van een veelomvattende regeling..".[96] Zo een mechanisme, waarbij door gebrek aan formele inkadering er ruimte ontstond voor een eigen ontwikkeling, heeft m.i. in bijzondere mate gewerkt ten aanzien van

---

[95] Wolbers, p. 562.

[96] Ooft, 1972, p. 18.

de constitutionele positie van de R.F..
Deze ontwikkeling werd verder versterkt door de maatschappelijke en de financiële positie van de R.F., die niet minder aanzienlijk waren dan zijn constitutionele.
De constituionele positie van de R.F. werd in de periode van het Nederlands Octrooirecht gekenmerkt door een extensieve ontwikkeling. Naast strafrechtelijke, werd de R.F. ook een wetgevende en besturende autoriteit. Maar ook op de civiele rechtspraak had hij grote invloed en tevens was hij de zaakwaarnemer van de "Hooge Overheid".
Deze markante ontwikkeling had echter ook een schaduwzijde. De beperktheid van de formele regeling van de constitutionele positie van de R.F., bracht ook het onbreken van sturings- en korrektiemechanismen met zich, waardoor bepaalde Raden-Fiscaal zich te buiten gingen aan willekeur en machtsmisbruik. Deze schaduwzijde is gedurende de 134-jarige constitutionele periode van Nederlands Octrooirecht, meerdere keren door het voetlicht van het Surinaams constitutioneel toneel belicht.

HOOFDSTUK 3 KOLONIAAL RECHT

DE PERIODE VAN 1816 TOT 1865

§ 3.1 Inleiding

In 1816 trad voor Suriname in werking het eerste uit een reeks van drie Koninklijke Besluiten. Dat eerste Besluit gaf het "Reglement op het Beleid van de Regering, het Justitiewezen, den Landbouw en de Scheepvaart in Suriname". In 1828 en 1832 werden werderom bij K.B., modificaties aangebracht, die tot 1865 de koloniale grondnormen voor wetgeven, besturen en rechtspreken in ons land aangaven.
De achtergronden voor het aanbreken van deze historische constitutionele periode waren gelegen in Nederland en Europa, waar zich rond de laatste eeuwwisseling ingrijpende politieke en staatsrechtelijke ontwikkelingen voltrokken, die o.a. in 1815 resulteerden in de vorming van het Koninkrijk der Nederlanden. Volgens Quintus Bosz[97] was deze in Europa woelige eeuwwisseling, in Suriname een periode waarin ".. de tijd feitelijk had stilgestaan." Ooft maakt echter melding van verdeeldheid onder de koloniale burgerij, tussen Hugenoten, Prinsgezinden en wat dies meer zij.[98]
Suriname was als gevolg van die Europese toestanden, tussen 1797 en 1802 en tussen 1804 en 1816 formeel ook nog in Engelse handen geraakt, maar de Engelsen hebben steeds nadrukkelijk het bestaande recht gehandhaafd.[99]
De stilte van de Surinaamse eeuwisseling werd in 1816 daarom vrij onverwachts doorbroken. De Kolonie werd geconfronteerd met een nieuwe con. rgl. die echter een "..achteruitgang in staatkundige ontwikkeling.." met zich bracht.[100] "De autonomie echter, welke zich onder het octrooi van 1682 had kunnen ontwikkelen, werd Suriname door het Regeringsreglement ontnomen."[101]
Een belangrijk kenmerk van dit en de twee volgende bij K.B. gegeven Regeringsreglementen was het beginsel dat het "opperbestuur" over Suriname bij uitsluiting bij de Koning lag. Over de betekenis van dit bij art. 60 Ned Gw. 1815, aan de Koning gegeven opperbestuur is door Nederlandse

---

[97] Quintus Bosz, p. 85.

[98] Ooft, 1972, p. 31.

[99] Ooft, 1972, p. 33.

[100] Ooft, 1972, p. 37.

[101] Quintus Bosz, p. 85.

staatsrechtsgeleerden nogal gedogmatiseerd.[102] Het bracht in ieder geval een sterke koncentratie van macht in handen van de G.G met zich,[103] die direkt en alleen aan de Kroon verantwoording verschuldigd was.
De onder het Surinaams Oct. 1682 ingestelde constitutionele organen bleven weliswaar bestaan, doch hun funktie nam na 1816 in betekenis af. Over de vertegenwoordiging van de "vrije" burgerij in het bestuur konkludeerden de schrijvers van de E.N.W.I.: "Was de zoogenaamde vertegenwoordiging van de inwoners in 1815 geregeld, een caricatuur van politieke vrijheid, die van 1832 was veel slechter. En in de regeling van 1828 was van vertegenwoordiging in het geheel geen sprake.".[104]

Gedurende 134 jaar Nederlands Octrooirecht, ontwikkelde ons land zich van een op Engelse grondslag gestichte volksplanting, via wingewest van de Geoctrooieerde Societeit, tot kolonie, deel uitmakend van het in 1815 gestichte Koninkrijk der Nederlanden. Het begrip kolonie duidde echter op de onmiskenbare ondergeschiktheid van ons deel, aan de belangen van het "deel in Europa", dat na veel interne strijd zich in 1815 aaneenschaarde achter de Kroon. Men achtte kennelijk geen ander orgaan beter geschikt voor het afwegen van de verschillende belangen, dan de drager van die kroon zelf. Vandaar dat de constitutionele ordening van Suriname vanaf 1816 tot 1865 formeel bij Koninkljk Besluit vorm kreeg, en de gever van die besluiten volgens de Nederlandse Grondwet het "opperbestuur" had over de kolonie.

§ 3.2 De Codificatie van de Raad-Fiscaal

In het uit 110 artikelen bestaande K.B. 1816 vinden we in het algemeen een hercodificatie van de reeds in het Oct. 1682 genoemde constitutionele organen. In het bijzonder treffen we in deze regeling echter de eerste codificatie van de typisch Surinaamse, achttiende eeuwse O.A., de figuur van de "Raad-Fiscaal".
Het K.B. 1816 bevatte in 11 artikelen een uitgebreide regeling van de taken en bevoegdheden van, en de vereisten voor benoembaarheid van de R.F.. Tot de belangrijkste onder deze artikelen moet zeker art. 24 gerekend worden, waarvan het

---

[102] Buiskool, 1937, pp. 38 - 65.

[103] Ooft, 1972, p. 37.

[104] E.N.W.I., p. 123.

op de R.F. betrekking hebbende deel in extenso als volgt luidt:
"Op den Gouverneur-Generaal, in de kolonie, zal in rang volgen de Raad-Fiskaal, die zal moeten zijn Meester in de Regten, in de Nederlanden of de Koloniën van het Rijk geboren of genaturaliseerd, den ouderdom van vijf en twintig jaren bereikt hebbende; deze zal in den Hove van Policie eene adviserende stem, en rang van zitting hebben naast den Gouverneur-Generaal; als Publiek Aanklager het regt van de Hooge Overheid waarnemen tegen alle misdaden en contraventiën; den Gouverneur-Generaal adviseren over alle zaken, die dezelve mogt goedvinden in zijne handen te stellen, en waken voor de regten van 's Konings Souvereiniteit in de Kolonie, en in de confidentiële Conferentiën dienen van consideratiën en advijs, volgens Art. 23 van dit Reglement, alles volgens eene bepaalde Instructie, hem door Zijne Majesteit den Koning te geven; ".
Sommige van de in art. 24 gegeven taken en bevoegdheden vonden nadere uitwerking. In art. 23 was bepaald dat de R.F. en de R.Ctr. verplicht waren de G.G. confidentieel van advies te dienen, indien hij daarom vroeg. Art.16 bepaalde dat zo een advies door de G.G. gevraagd moest worden indien hij een persoon wilde uitzetten. Art. 17 regelde daarop aansluitend dat de R.F., de R.Ctr. en de leden van de constitutionele organen, zelf niet uitgezet konden worden.
Opvallend was art. 11 uit welke in relatie met art. 24 volgde dat de R.F. het ambt van G.G. ad-interim op zich nam, indien bij ontvallen van de G.G. er geen geheime lastbrief des Konings, regelende de waarneming, in de Kolonie aanwezig was.
Van erg grote betekenis, was art. 25, welke de R.F. en de R.Ctr., aan het Hof van Policie - het mede besturend en wetgevend orgaan- als adviserende leden toevoegde. Daarbij stelde art. 39 dat dit Hof "..op voordragt van den Raad-Fiskaal.." keuren en wetten met bepalingen van straffen en geldboeten maakte.
Van belang was ook art. 59, dat bepaalde dat de R.F. niet zonder "authorisatie" van de Gouverneur tot strafrechtelijke vervolging van de leden van het Hof van Civiele Justitie, kon overgaan.
Art. 51 hield de regeling in van verboden graden van verwantschap tussen de R.F. en andere constitutionele figuren.
Tenslotte bepaalde art. 95 dat de R.F. één van de drie sleutels van de "Generale Geldkamer" onder bewaring had en was in artikel 110 de voor de R.F. en overige leden van de constitutionele organen gelijkluidende eedsformule opgenomen.

In grote lijnen vinden we in deze artikelen de sinds 1651, en gedurende het Oct. 1682, tot 1816 in de praktijk gegroeide constitutionele positie van de R.F. terug. Er waren

wel enige niet onbelangrijke verschillen met zijn positie in de periode van Octrooirecht.

1
De R.F. was niet langer, zoals in het Middeleeuwse procesrecht, een soort voorzitter van de vierschaar. Mede als gevolg van de gewijzigde opzet van de rechterlijke organisatie, was de R.F. in procesrechtelijke zin, sinds 1816 meer de O.A. zoals we die thans kennen. Of hij nog recht had op een deel der boeten, heb ik niet kunnen achterhalen, maar ik acht het niet waarschijnlijk. Wel heb ik in het "Reglement voor de Regtbank van Kleine Zaken" uit 1828,[105] aangetroffen dat "den Publieken Aanklager" de helft van de boeten door die rechtbank opgelegd, worden toegekend.

2
Ook was de R.F. niet langer adviserend lid van het met de civiele rechtspraak belaste Hof. Toch heeft de O.A.. - vanaf 1828 de P.G. - tot 1832 nog een direkte bemoeienis gehad met de civiele rechtspraak, getuige art. 12 van een "Publicatie" van de G.G. uit 1832,[106] waarin vermeld wordt, dat de noodzakelijkheid voor de P.G. "..om bij Civile teregtzittingen van het Geregtshof te adsisteren..", vervalt.

3
Verder werd de bemoeienis van de O.A. met de financiën van de Staat beperkt tot bewaarder van één der sleutels van Kolonie's schatkist.

§ 3.3 Van Raad-Fiscaal naar Procureur-Generaal

§ 3.3.1 Terugkerende Bepalingen

Het K.B. 1816 werd in 1828 vervangen door het wederom bij K.B. gegeven "Reglement op het beleid der Regering van de Nederlandse West-Indische Bezittingen." Een regeling dus, niet alleen voor Suriname, maar voor alle Nederlandse bezittingen in West-Indië. Suriname, als zijnde de meest belangrijke van deze bezittingen, werd het bestuurscentrum waar ook het hoogste orgaan, "De Hooge Raad" zetelde, onder voorzitterschap van de G.G.
Een bijzonderheid van dit K.B., is dat daarbij feitelijk

---

[105] G.B. 1828 no 3.

[106] G.B. 1832 no 14.

een woordverwisseling van "Raad-Fiscaal" in "Procureur-Generaal" plaatsvond, zonder verder enige wezenlijke inhoudelijke wijziging van de bepalingen. Het K.B. 1828 werd in 1832 reeds vervangen door een eveneens bij K.B. gegeven "Reglement op het beleid der Regering in de Kolonie Suriname." Dit R.R. 1832 bleef op een paar voor mijn onderwerp niet van belang zijnde wijzigingen na, tot 1865 van kracht.
In deze drie d.m.v. Koninklijke Besluiten gegeven Regeringsreglementen is steeds een aantal kernbepalingen opgenomen, die de constitutionele positie van de O.A. in het koloniaal recht als het ware markeren. Het betreft de volgende zaken:

1 Het strafvervolgingsmonopolie

Het strafvervolgingsmonopolie van de "Advocaat-Fiscaal", was reeds in de Orde 1629 gegeven.
In het K.B. 1816 was in art. 24 geformuleerd dat de R.F "..als Publieke Aanklager het regt van de Hooge Overheid (zal) waarnemen tegen alle misdaden en contraventiën;".
In art. 41 K.B. 1828 vinden we voor het eerst de formulering dat "Het Publiek Ministerie bij de Regterlijke kollegiën in Suriname.." "..wordt uitgeoefend door of namens den Procureur-Generaal..". Deze formulering was zijn tijd ver vooruit.
In het K.B. 1832 stond in art. 21: De P.G. is "..belast met het waarnemen van het regt der Hooge Overheid, treedt diensvervolgens als Openbare Aanklager op tegen alle overtredingen en misdrijven..". De formulering "waarnemen" van het recht van de "Hooge Overheid" in de K.B.'s 1816 en 1832 stamde rechtstreeks uit de instruktie van de R.F uit 1682. Het begrip "diensvervolgens" in K.B. 1832 suggereerde bovendien dat het strafvervolgingsmonopolie van de O.A., volgde uit het waarnemen van het recht van de Hooge Overheid, en dat er tussen die twee bevoegdheden dus een bepaald verband bestond. Hieraan moet m.i. slechts historische betekenis worden toegekend, in die zin dat de formulering stamde uit een tijd waarin tussen strafrecht en civiel recht geen scherpe scheiding bestond.
Men was in de periode van het Koloniaal recht duidelijk zoekend naar een geschikte formulering voor het strafvervolgingsmonopolie, getuige de sprongen van "Publieke Aanklager" naar "Publiek Ministerie" en vervolgens naar "Openbare Aanklager".
In 1847[107] werd bij een voorloper van het Regl.R.M., voor zover mij bekend voor het eerst, dit strafvervolgingsmonopolie van de P.G. wettelijk gemandateerd. (Zie ook par. 6.6). Toen werd bepaald, dat het "Publiek Ministerie" bij

---

[107] G.B. 1847 no. 9.

het Gerechtshof en het College van Kleine Zaken "door of namens" de P.G. werd uitgeoefend.

2 Het procesvertegenwoordigingsmomopolie

Het alom waarnemen van het recht van de Hooge Overheid, was de R.F reeds in 1682 bij instruktie opgedragen. Het K.B. 1816 wilde in art. 24 slechts dat de R.F. moest "..waken voor de regten van 's Konings Sovereiniteit in de Kolonie..". In het K.B. 1828 ontbrak een bepaling van deze strekking.
Het K.B. 1832 bepaalde in art. 21: De P.G. "..is tevens de Zaakwaarnemer van het Koloniale Gouvernement, zoo dikwerf deszelfs belangen eenige Regterlijke beslissing mochten vorderen." Deze zaakwaarneming voor het Koloniaal Gouvernement, omvatte ook de vertegenwoordiging in rechte.

In het K.B. 1828 bepaalde art. 46 wel dat vonnissen van het Hof in bepaalde civiele processen, nietig waren indien het "Publiek Ministerie" niet gehoord was. In dezen betrof het een bemoeienis van het Publiek Ministerie met civiele rechtspraak, maar deze bemoeienis moet onderscheiden worden van
de vertegenwoordiging van de staat in een civiel proces.
Op deze materie kom ik in par. 6.5.3 terug.

3 Lid en ondervoorzitter constitutionele organen

Sinds 1682 was de R.F adviserend lid van de organen mede belast met bestuur en wetgeving. Achtereenvolgende Raden-Fiscaal hebben steeds het ondervoorzitterschap van deze constitutionele organen met succes opgeëist, zich beroepend op de gewoonte. In het K.B. 1816 was de R.F. ingevolge art. 24 adviserend lid, maar ingevolge art. 39 met het recht van initiatief tot strafwetgeving.
In het K.B. 1828 en die van 1832 wordt de P.G. respektievelijk ingevolge de artt. 22 en 2 eigenlijk lid, maar zonder dat recht van initiatief.
Steeds was de P.G. in deze organen formeel ook de ondervoorzitter, hetgeen zeer tot zijn invloed bijdroeg. Deze positie moet in het K.B. 1816 in art. 24 gelezen worden in de woorden dat de R.F. in het Hof van Policie "rang van zitting" heeft "naast den Gouverneur-Generaal." In de K.B.'s 1828 en 1832 is deze positie nergens als zodanig terug te vinden. Deze positie had de R.F reeds onder het Oct. 1682 onbetwist ingenomen en zoals zal blijken kreeg hij deze in 1865 formeel ook weer. Ik neem aan dat te dezen, onder de vigeur van de K.B.'s 1828 en 1832 de gewoonte is blijven gelden en dat de R.F. is blijven optreden als dé ondervoorzitter van de constitutionele organen.

4 Gouverneur ad interim

Het Gouverneurschap ad interim was door opeenvolgende Raden-fiscaal reeds aan het eind van de 18e eeuw, als een gewoonterecht met succes opgeëist. Deze positie keerde dan ook terug in de K.B.'s uit 1816, 1828 en 1832 in respektievelijk de artt. 11 jo. 24, 22 jo. 36 en 17 jo. 2. Steeds werd zodanig geformuleerd, dat het er op neerkwam dat deze bevoegdheid van de P.G. een gevolg was van zijn ondervoorzitterschap van de constitutionele organen. Op de verhouding tussen deze twee bevoegdheden kom ik in par 4.2.1 nog terug.

5 Werkt op instruktie

Sinds 1682 werkte de R.F op grond van een instruktie, die toen zijn belangrijkste formele grondslag was. In de artt. 24, 24 en 22 van de K.B.'s in tijdsvolgorde, vinden we ook steeds de bepaling dat de P.G. werkt op een "instruktie" die hij van de Souverein speciaal ontvangt. Deze instruktie had het karakter van een wettelijke regeling en werd ook in die vorm gegeven en in het Gouvernements Blad gepubliceerd. Door middel van deze Instrukties werden o.a. nadere taken en bevoegdheden van de P.G. geregeld. De Oudste instruktie uit de periode van het koloniaal recht die ik heb kunnen achterhalen dateert van 1833[108], gegeven voor het Gerechtshof en de P.G..

6 Vereisten voor benoembaarheid

Reeds de eerste R.F., een zekere C. Glimmer die in 1683 werd aangesteld, en vrijwel al zijn opvolgers, bezaten de hoedanigheid van Meester in de rechten.[109] In het K.B. 1816 treffen we echter voor het eerst formele vereisten voor benoembaarheid. Art. 24 vereiste de hoedanigheid van "Meester in de rechten" , geboren of genaturaliseerd in Nederland of de Kolonies en de leeftijd van 25 jaar. In het K.B. 1828 werd ook op dit punt gezwegen, terwijl het K.B. 1832 slechts het "gegradueerd" zijn van de P.G. als vereiste noemde.

7 Verboden verwantschappen

Steeds keerden ook terug, bepalingen betreffende verboden graden van verwantschap tussen de P.G. en andere leden van de constitutionele organen. In het K.B. 1816 vinden we dat in art. 51 en in die van 1832 in de artt. 19 en 23. Ook op dit stuk ontbrak in het K.B. 1828 een bepaling.

---

[108] G.B. 1833 no. 10.

[109] Essai Historique, dl. 2, p. 86. In dit unieke werk over de geschiedenis van Suriname, geschreven door "Geleerde Joodse Mannen", is een lijst opgenomen van Raden-Fiscaal tussen 1683 en 1787.

8 Strafvervolging rechters

Op de achtste plaats vinden we in de K.B.'s steeds een regelementering van de wijze waarop de P.G. tot strafrechtelijke vervolging van rechters kon overgaan. Voor de drie K.B.'s in tijdsvolgorde, vinden we deze bepalingen in respektievelijk de artt. 59, 65 en 41. In het laatste K.B. werd elke strafvervolging in Suriname van de G.G., expliciet uitgesloten.

9 Sleutelbewaarder van de schatkist
De bemoeienis van de P.G. met 's Lands Financiën dateerde reeds van het eind van de 17e eeuw. In de K.B.'s 1816 en 1832 keerde in respektievelijk de artt. 95 en 60 een bepaling terug die de P.G. aanwees als een van de houders van een sleutel van de schatkist.
Ook deze bepaling ontbrak in het K.B. 1828.

10 Bemoeienis bij gratie
Op de laatste plaats keerde in de K.B.'s 1828 en 1832, in respektievelijk de artikelen 59 en 35, ook terug een bepaling die een advies van de P.G. bij gratieverlening imperatief stelde. Een dergelijke bepaling is nooit in een andere dan deze twee constitutionele regelingen voorgekomen.

§ 3.3.2 Bijzondere Bepalingen

Bij de behandeling van de op de P.G. betrekking hebbende bepalingen uit de periode van het koloniaal constitutioneel recht, verdienen nog drie bijzondere bepalingen de aandacht:

1 Geen bemoeienis meer met civiele rechtspraak
In het K.B. 1816 werd een duidelijke verbeterde opzet van de rechtspleging beoogd. De bedoeling was om de strafrechtspraak niet langer door het met bestuur en wetgeving belaste orgaan te doen geschieden, maar om deze samen met de civiele rechtspraak, toe te bedelen aan één Hof. Daarmee wilde men bewust een einde maken aan de bemoeienis van het politiek gezag met de rechtspleging zoals onder de 134-jarige vigeur van het Oct. 1682 steeds was geschied. " Geen Politiek gezag zal zich met de administratie der Justitie eenigzins mogen bemoeijen,.." aldus daarom art. 62 K.B. 1816. Dit streven werd echter pas met de regeling van 1828 gerealiseerd, waarbij inderdaad "..wetgeving en administratie eenerzijds en justitie anderzijds behoorlijk

gescheiden.."[110] werden.
Deze gewijzigde opzet van de rechterlijke organisatie had voor de P.G. tot gevolg dat hij niet langer adviserend lid was van het met de civiele rechtspraak belast college.
Toch schijnt de P.G. nog tot 1832 direkt betrokken te zijn geweest bij deze rechtspraak, getuige art. 12 van een "Publicatie" van de Gouverneur uit dat jaar[111], waarbij verklaard werd dat voor de P.G. de noodzakelijkheid vervalt, ".. om bij Civile teregtzittingen van het Geregtshof te adsisteren..".
Ik vermoed dat ook de rol van de P.G. in procesrechtelijke zin, in deze periode gewijzigd is. Bij Wijnholt is echter juist over de aard van de strafvordering in deze periode niets specifieks te vinden. Wel heb ik in een noot in een brochure van Ph.A. Samson[112] aangetroffen dat bij G.B. 1827 no 5 in Suriname van kracht is geworden, een Hollandse en Zeeuwse strafprocesrechtelijke regeling uit 1798. Dit doet vermoeden dat wat het strafprocesrecht betreft, de Kolonie toen min of meer wel bij de (Nederlandese) tijd was, in tegenstelling tot de meeste andere gebieden van het recht, waarvan het grootste deel pas in 1869, bij de eerste grote Codificatie van ons recht, gemoderniseerd werd.

2 Oppertoezicht over rechters in andere kolonies

Het K.B. van 1828 bracht de bestuurlijke centralisatie van Suriname en de Boven- en Benedenwindse Antillen met zich. Dit werd in 1845 bij een wijziging van het K.B. 1832 weer opgeheven[113]. Gedurende het centraal bestuur vanuit Paramaribo, was de P.G. op grond van art. 41 van het K.B. 1828 belast met het "..oppertoezigt over de ambtenaren bij de Regtskollegiën in de overige West-Indische Koloniën..". Gezien de grote geografische belemmeringen en de tijdrovende kommunikatie in die dagen, lijkt het mij niet waarschijnlijk dat van dit oppertoezicht veel terecht zal zijn gekomen.

3 Hoofd van de Politie

Bij art. 19 van het K.B. 1832, werd de P.G. "Aan het hoofd, zoo der Regterlijke, als der Administratieve Policie.." geplaatst. Daarmee werd de P.G. constitutioneel met de leiding belast van een instantie, waarvan de gerechtelijke tak direkt ten dienste stond van de vervolging, maar de administratieve tak, meer ten dienste stond van het bestuur. Deze

---

[110] E.N.W.I., p. 598.

[111] G.B. 1832 no 14.

[112] Samson, Ph.A., "Strafrecht", omstreeks 1945, p. 16.

[113] E.N.W.I., p. 123.

bepaling hield slechts een formalisering in van de bestaande praktijk.
De Wetgever voor Suriname reageerde alert op de nieuwe constitutionele bepaling, door nog in dat zelfde jaar bij Publicatie[114] te bepalen dat voortaan in elke wettelijke regeling in de plaats van "Baljuw en Commissaris van Policie: Procureur-Generaal" gelezen moest worden. Daarmee werden met slechts één bepaling, alle andere wettelijke regelingen in overeenstemming gebracht met de formele con. rgl..[115]

§ 3.4 Neventaken van de Procureur-Generaal

Ter kompletering van het beeld van de P.G. in de Periode van het koloniaal constitutioneel recht, hier nog een aantal van zijn neventaken. In dit opzicht is geen volledigheid betracht, maar wordt volstaan met de de volgende gegevens.
In 1828 werd de uitoefening van de notarieële praktijk onder toezicht van de P.G. en de Griffier van het Hof van Civiele en Criminele Justitie gebracht.[116]
In 1829 werd de "Particuliere West-Indische Bank" opgericht, welke, anders dan de naam deed vermoeden, in feite een overheidsbank was. De P.G. was lid van de hoofd-direktie van deze bank.
In 1833[117] werd de P.G. tot lid van de Hoofd-Commissie van het Gezondheids-Bestuur benoemd.
In 1860 werd de P.G. benoemd tot voorzitter van de commissie die een geheel nieuwe wetgeving voor de West-Indische Kolonies moest ontwerpen, nadat de daartoe in eerste instantie aangewezen "Commissaris speciaal" kort na aankomst

---

[114] G.B. 1832 no. 14.

[115] Voor zover mij bekend was dit de eerste keer dat de wetgever in Suriname gebruik maakte van deze wetgevingstechniek.
Een zeer recent voorbeeld hiervan is de Wet van 1 december 1989, (S.B. 1989 no 76), waarbij aan "BSc"-titeldragers alle bij wet aan "drs" titeldragers toegekende rechten eveneens werden toegekend, met de discriminerende uitzondering overigens van het recht de "drs"-titel zelf te voeren.

[116] Wolbers, p. 652.

[117] G.B. 1832 no 14.

in Suriname overleed.[118]
Deze neventaken waren gewichtiger en minder lucratief van aard dan de neventaken van de R.F. gedurende het Octrooi recht.

§ 3.5 Samenvatting

In hoofdstuk 2 is gebleken dat vanaf 1682 gedurende de periode van het Octrooirecht, de R.F. zich in de praktijk een aanzielijke constitutionele positie had verworven, die in formeel constitutionele zin slechts stoelde op één enkel voorschrift uit de Orde 1629. In het hier af te sluiten derde hoofdstuk is gebleken dat pas bij het K.B. 1816, de constitutionele positie van de R.F gecodificeerd werd in maar liefst 11 artikelen, waaraan hij taken en bevoegdheden ontleende, niet alleen m.b.t. de vervolging van strafbare feiten, maar ook op het gebied van het bestuur en de wetgeving in de kolonie. Daarmee maakte de Openbare Aanklager een zeer markant formeel debuut op het Surinaams constitutioneel toneel.
Daarna vonden er bij het K.B. 1828, maar meer nog bij die van 1832, enige modificaties plaats. Daarbij werden in 1828 de woorden "Raad-Fiscaal" verwisseld in "Procureur-Generaal" terwijl de taken en bevoegdheden nagenoeg dezelfde bleven.[119]

Aan het eind van de periode van het koloniaqal recht, zag de constitutionele positie van de P.G. er ten opzichte van de daaraan voorafgaande periode van Octrooireht, er als volgt uit.

1
Er vond een konsolidatie plaats van de volgende posities:
a De P.G. bleef het strafvervolgingsmonopolie behouden.
b De P.G. bleef het procesvertegenwoordigingsmonopolie van de Staat behouden.
c De P.G. bleef de ondervoorzitter van het met bestuur en wetgeving belaste orgaan.
d De P.G. bleef, onder omstandigheden, de positie van Gouverneur ad interim behouden.

---

[118] Wolbers, pp. 757 en 758.

[119] De slavenmassa, bevreesd als die was voor de R.F., interpreteerde deze formele woordverwisseling op zijn juiste merites, door de P.G. "Fiskari" te blijven noemen. (E.N.W.I., p. 303). De immigranten uit Brits Indië die in 1873 in Suriname kwamen, namen dat over en noemen de P.G. "Peskar".

e De P.G. bleef zijn werk verrichten op speciale instruktie van de Souverein.
f De P.G. bleef betrokken bij de kontrole van de Kolonie's schatkist

2
Er vond een **versterking** plaats van de constitutionele positie van de P.G., op het terrein van :
a het bestuur, door zijn plaatsing aan het hoofd van zo wel de gerechtelijke of justitiële politie, als de ad ministratieve politie.
b de strafrechtspleging, door zijn bemoeienis bij gratie verlening.

3
Verder vond er een **inperking** plaats van de constitutionele positie van de P.G., doordat hij, als gevolg van een betere ordening van de rechtspleging, niet langer deelnam aan de civiele rechtspraak.

4
Geheel **nieuw** was de constitutionele invoering van een aantal **waarborgen** tegen machtsmisbruik, willekeur en korruptie door de P.G.. Deze waarborgen bestonden in:
a het vaststellen van vereisten voor benoembaarheid van de P.G..
b. het vaststellen van verboden verwantschappen tussen de P.G. en andere constitutionele organen.
c. het regelementeren van de wijze waarop de P.G. rechters strafrechtelijk kon vervolgen.

5
De **neventaken** van de P.G hadden onder de vigeur van de K.B.'s een **gewichtiger** en minder lucratief karakter, dan die van de R.F gedurende de werkingsduur van het Oct. 1682.

HOOFDSTUK 4 NEO-KOLONIAAL RECHT

DE PERIODE VAN 1865 TOT 1936

§ 4.1 Inleiding

Met de afschaffing van de slavernij op 1 juli 1863, werd het laatste obstakel opgeheven op de weg die Suriname voerde naar een fundamenteel nieuwe constitutionele periode. Deze periode waarin het constitutioneel recht neo-koloniaal van aard was, begon met de inwerkingtreding op 1 januari 1866 van het "Reglement op het beleid van de Regering in de Kolonie Suriname" van 1865, vastgesteld bij Nederlandse wet. Dit R.R. mag m.i. als de eerste volwaardige constitutionele regeling voor Suriname beschouwd worden, aangezien ons land daarmee voor het eerst, formeel, slechts vrije burgers kende. Ooft wijst vooral op de "..zekere mate van zelfstandigheid van Suriname tot wetgeving, bestuur en rechtspraak..", die door dit reglement werd gegeven, en op grond waarvan hij het als de "..eerste Surinaamse grondwet.." beschouwt, die qua opzet uitging van ".. de bekende systematiek van de trias-leer ..", alhoewel ".. het stelsel van één-orgaan-met-één-functie.." ook weer niet geheel bereikt werd.[120] Volgens Adhin kan van "Surinaams staatsrecht"..."eigenlijk pas worden gesproken" nadat dit R.R. "gedeeltelijk zelfbestuur" had gebracht.[121] (Zie ook par. 6.2.3).
Het R.R. 1865 werd vastgesteld door de Nederlandse S.G. die - door de wijziging van de Nederlandse Grondwet in 1848 - bevoegd werd aan de wetgeving voor de kolonien deel te nemen.[122]

§ 4.2 Het Regeringsreglement van 1865

§ 4.2.1 Terugkerende Bepalingen

In par 3.3 is een aantal bepalingen behandeld die de formele constitutionele positie van de O.A. in de periode van 1816 tot 1865 als het ware markeerden. In het R.R. 1865, dat tot 1936 van kracht bleef, keren de volgende 7 van deze bepalingen terug.

---

[120] Ooft, 1972. p. 57.

[121] Adhin, 1973, p. 5.

[122] Quintus Bosz, p. 123.

1 Strafvervolgingsmonopolie
"Het openbaar ministerie bij het hof van justitie wordt uitgeoefend door of namens den procureur-generaal.", aldus art. 130. Deze oudste, sinds 1629 geschreven en voor de P.G. meest wezenlijke bepaling, kreeg in 1865 deze formulering, die ze gedurende de gehele verdere constitutionele ontwikkeling van Suriname, tot op heden, woordelijk heeft behouden.
De konstruktie van, uitoefening door of namens, was overigens in het K.B. 1828, reeds beproefd, maar in 1832 weer verlaten.

2 Procesvertegenwoordigingsmonopolie
De P.G. "..vertegenwoordigt den Staat, de (Ned.) Regering of de kolonie in regten.". aldus art. 132.
Deze bepaling was oorspronkelijk als een algemeen zaakwaarnemerschap geformuleerd. Vanaf 1865 tot heden is de formulering in beginsel woordelijk ongewijzigd gebleven. Het wijst de P.G. aan als de enige bevoegde persoon om de staat, als procespartij, formeel te vertegenwoordigen, in alle civiele rechtsgedingen.

3 Hoofd van de Justitiële en Administratieve Politie
De P.G. "is het hoofd" van de "regterlijke en administratieve politie in de gansche kolonie.". aldus art. 132.
Deze bepaling vloeide voor zover het de rechterlijke politie betreft, thans de "recherche", m.i. logisch voort uit de vervolgingstaak van de P.G.. Minder logisch was het hoofd zijn van de administratieve politie, aangezien die funktie veel meer in de bestuurs sfeer ligt.
In 1893 is bij de behandeling van een voorstel tot wijziging van de positie van de P.G., waarover ik zodadelijk nog kom te spreken, door leden van de Nederlandse Tweede Kamer dan ook betoogd dat de P.G., daar "..hij het hoofd is van de rechterlijke en administratieve politie.", in tegenstelling met wat de Regering beweerde , wel degelijk "regeeringsfunctiën" vervulde. De Regering gaf het volgende merkwaardig antwoord, dat veel heeft van een ongerijmdheid. "Als hoofd van de politie, staat de procureur-generaal onder de regeering, maar neemt hij daaraan geen deel.".[123] Daarmee werd echter niet ontkend dat het hoofd zijn van de politie, een uitvoerende funktie inhield, maar de Tweede Kamer nam er toen kennelijk toch genoegen mee.

4 Ondervoozitter wetgevend en besturend orgaan
De P.G. is "..onder-voorzitter.." van "De Raad van Bestuur..". aldus art. Art. 58. Deze bij uitstek uitvoerende funktie, die ten nauwste verband hield met het eigen, historisch ontstane karakter van de figuur van Raad-Fiscaal

[123] Bordewijk, pp. 112 en 113.

in Suriname, werd in 1865 zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen.[124]
Bij een eerste ontwerp uit 1892 echter, voor een herziening van dit R.R. 1865, werd door de Nederlandse regering krachtig gepleit voor een wijziging van art. 58, en wel in dier voege dat de P.G. niet langer lid en nog minder ondervoorzitter zou zijn van de Raad van Bestuur. Uit de Memorie van Toelichting volgt hier een passage die aan duidelijkheid weinig te wensen overlaat.
"In het Regeeringsreglement (1865) is de positie van den procureur-generaal geregeld in aansluiting met hetgeen vroeger de raad-fiscaal is geweest. Die bedoeling is uitdrukkelijk
uitgesproken in de Memorie van Toelichting (in 1865).
Daarbij is echter niet voldoende rekening gehouden met de geheel veranderde toestanden.
Het vroegere hof van politie, waarvan de Gouverneur voorzitter, de raad-fiscaal oudste lid (of ondervoorzitter) was, was een regeeringslichaam met bestuur en wetgeving belast. Het oefende tevens de crimineele justitie uit. Naast, en geheel afgescheiden van dit hof, had men een hof van civiele justitie.
Het tegenwoordige hof van justitie, waarbij de procureur-generaal als hoofd van het openbaar ministerie geplaatst is, is een gewoon rechtscollege, met burgelijke en strafrechtspraak belast. De procureur-generaal is tevens (art. 132) hoofd van de rechtelijke en administratieve politie, evenals hier te lande de procureurs-generaal bij de hoven als directeuren van rijkspolitie fungeren. Aan regeringsfunctiën is zijn ambt ten eenenmale vreemd.
In weerwil van dit in het oog springend verschil is, in navolging van hetgeen de raad-fiscaal was uit den aard van zijn ambt, de procureur-generaal van rechtswege aangewezen als ondervoorzitter van den Raad van Bestuur (art. 58), terwijl hij belast is met het eventueel uitlokken van de verklaring dat de Gouverneur krankzinnig is (art. 20), en, ten gevolge van zijn ondervoorzitterschap van den Raad van Bestuur, casu quo den Goeverneur vervangt (art. 26).
Het behoeft geen betoog dat het niet dan toeval kan zijn, wanneer de procureur-generaal, die geschikt is voor zijn ambt, tevens de geschiktheid bezit voor de functiën van zoo geheel anderen aard, die de wet aan zijne betrekking verbindt. Doet dit geval zich voor, dan kan dezelfde persoon bij afzonderlijk besluit ook voor die functiën worden aangewezen. Dat de wet ze onafscheidelijk aan elkander verbindt, is niet wenselijk, en nu een voorstel tot herziening van het Regeringsreglement aanhangig wordt gemaakt,

---

[124] Bordewijk, p. 193.

zal ook dit punt dienen te worden gewijzigd.".[125]
Interessant is de vaststelling dat de R.F. "uit den aard van zijn ambt", ondervoorzitter was van het met bestuur en wetgeving belaste orgaan, hetgeen slaat op het in par. 2.3.1 behandelde typisch Surinaams karakter van deze figuur. Ook werd vastgesteld dat de positie van de P.G., geregeld is "in aansluiting met hetgeen vroeger de raadfiscaal is geweest.", waarmee de in par. 3.3.1 behandelde naamsverwisseling van R.F. in P.G. bedoeld werd, die in 1828 plaatsvond. Ook is interessant dat men er kennelijk pas in 1892 van overtuigd werd dat de P.G slechts bij "toeval" geschikt zou kunnen zijn om als ondervoorzitter van een besturend en wetgevend orgaan op te treden, en als Gouverneur ad interim, terwijl dat in 1865 als vanzelfsprekend werd goedgekeurd.

Het was echter geen toeval dat de Nederlandse regering in 1892 een einde wenste te brengen aan deze, de grenzen der machten overschrijdende positie van de P.G.. In 1891, een jaar eerder dus, diende Gouverneur Lohman nl. zijn ontslag in, omdat hij na een ernstig konflikt met de P.G. Kalff, - welk konflikt een staatsgevaarlijke situatie deed ontstaan - door de Nederlandse regering in het ongelijk werd gesteld. In de volgende par. 4.3 kom ik hier nog op terug. De in 1892 voorgestane herziening van het R.R. 1865 resulteerde pas in 1901 in de wijziging van artikel 58, waarbij de P.G. dus afstand deed van zijn lidmaatschap en ondervoorzitterschap, van het bij bestuur en wetgeving betrokken orgaan.

5 Gouverneur ad interim

De Gouverneur wordt, bij gebreke van een aanwijzing door de Kroon, vervangen door de persoon die ".. met het voorzitterschap van den Raad van Bestuur tijdelijk bekleed is.", aldus art. 26.
Door de wijziging van art. 58 in 1901, was de P.G. niet langer qualitate qua ondervoorzitter van deze Raad en dus niet langer met de waarneming van het Gouverneurschap belast. In de Memorie van Toelichting op de wijziging van art. 26 treffen we ook hieromtrent een interessante passage.
"De aanwijzing van den persoon, die zoo noodig de Gouverneur vervangt, geschiedt volgens artikel 26 door den Koning. Heeft zoodanige aanwijzing niet plaats gehad, dan wil het artikel dat als vervanger optreedt de ondervoorzitter van den Raad van Bestuur.
Die bedoeling is, wat het tweede gedeelte betreft, minder gelukkig uitgedrukt. Immers, degene die den Gouverneur vervangt,is, juist omdat hij deze vervangt, 'met het voor-

---

[125] Bordewijk, p. 193.

zitterschap van den Raad van Bestuur tijdelijk bekleed.' Nu is het niet geheel juist, dat gevolg voor te stellen als oorzaak. Daarom verdient het de voorkeur bepaald den onder voorzitter, subsidiair als vervanger van den Gouverneur aan te wijzen".[126]

In het oorspronkelijk art. 26 werd, zoals de minister betoogde, inderdaad voorgesteld alsof het Gouverneurschap ad interim een gevolg was van het ondervoorzitterschap, hetgeen dus op zijn zachtst gezegd "minder gelukkig uitgedrukt" is.
De verklaring hiervoor is te vinden in de hoofdstukken 2 en 3, waar is aangegeven dat bij de eerste codificatie van de bepalingen betreffende de R.F. in 1816, zeer nauwgezet de toen geldende status quo werd vastgelegd. Die status quo was echter grotendeels het resultaat van gewoonten die dateerden vanaf 1682. Daarbij hadden de Raden-Fiscaal eerst het ondervoorzitterschap en pas daarna het Gouverneurschap ad interim bemachtigd. In het K.B. 1816 werd de koppeling van deze twee funkties, in hun oorzaak-gevolg verhouding, historisch begrijpelijk, maar staatsrechtelijk dus onjuist vastgelegd.
Daarna vond in het K.B. 1828 slechts een woordverwisseling plaats van R.F in P.G.. Het daarop volgend K.B. 1832, was wat de P.G. betreft in wezen een klakkeloze herhaling van de eerdere bepalingen. Tenslotte heeft men kennelijk ook in 1865 op dit punt niet doctrinair gedacht, maar heeft de kracht van de gewoonte er voor gezord dat de gewraakte koppeling ook in die regeling terecht kwam.
Bij de uiteindelijke wijziging in 1901 van het R.R. 1865 verloor de P.G. dus niet alleen het ondervoorzitterschap van het bij bestuur en wetgeving betrokken orgaan, maar ook het Gouverneurschap ad interim.

6 Strafvervolging rechters

"De procureur generaal zendt de stukken.." in verband met strafbaar gedrag van "..de voorzitter en de leden van het Hof van Justitie.." "..ter vervolging aan den procureur-generaal bij den Hoogen Raad der Nederlanden." aldus art. 136.
Sinds 1816 was bepaald dat de R.F., rechters pas na "authorisatie" van den Gouverneur strafrechtelijk kon vervolgen.
In 1832 werd bepaald dat de Gouverneur zelf nooit in Suriname vervolgd kon worden. Wel moesten "..de overtredingen, door andere ambtenaren (dus ook de rechters) begaan, bepaaldelijk in de Kolonie onderzocht, en naar eisch van zaken voor de Regter gebracht worden, met onthouding van alle overwijzingen tot de Authoriteiten in het Moederland.".

---

[126] Bordewijk, p. 113.

In het R.R. 1865 werd in dit opzicht een radikale ommekeer gemaakt aangezien daarin was bepaald dat vervolging van rechters geschiedde bij de Hoogen Raad der Nederlanden. Ook was in art. 136 tevens bepaald dat bij veroordeling van een rechter tot gevangenisstraf, tevens zijn afzetting diende te worden uitgesproken. De Raad van State had in zijn advies opgemerkt, "..dat het nogal hard voorkomt eenen regter dadelijk af te zetten, indien hij wegens ligt vergrijp tot gevangenisstraf voor een of meer dagen wordt veroordeeld,..".[127] De Regering bevestigde deze "grootere gestrengheid" maar beargumenteerde dat als volgt: "In Suriname schijnt de regterlijke macht niet in dat hooge aanzien te staan als behoort, zoo zelfs dat de geraadpleegde koloniale autoriteiten zich met het beginsel van onafzetbaarheid weinig ingenomen betoonden."...."Zoowel dus om het kleine personeel als ter wille der regterlijke achtbaarheid, mag niet gedoogd worden dat een regter, die gevangenisstraf ondergaat, zijn post behoude.".[128]
Kennelijk had de Nederlandse regering de behoefte om de "regterlijke achtbaarheid" in Suriname op te vijzelen, en bracht zij mogelijk om die reden de berechting van Surinaamse[129] rechters onder bij de Hoge Raad in het Moederland.
Deze bepaling uit 1865 inzake de vervolging van rechters, is tot 1975, in beginsel ongewijzigd gebleven.

7 Verboden verwantschap

"Bloedverwantschap of zwagerschap, tot den derden graad ingesloten.." mag niet bestaan tussen de P.G en de Gouverneur, aldus art 19.
Deze bepaling was de laatste van de zeven uit het R.R. 1865 die in de vorige periode ook voorkwam . Het was echter ook de laatste keer dat dit onderwerp in een con. rgl. werd opgenomen.

Tot zover de zeven bepalingen uit het R.R. 1865 ,welke eveneens voorkwamen in de voorgaande constititionele periode van het koloniaal recht. In twee van deze bepalingen , te weten het ondervoorzitterschap van de Raad van Bestuur en het Gouverneurschap ad-interim, kwam in 1901 een wijziging. Daardoor kwam precies 35 jaar na de inwerkingtreding van deze regeling, maar ook precies 35 jaar voor de expiratie van deze regeling, een zo dadelijk nog te bespreken

---

[127] Bordewijk, p. 692.

[128] Bordewijk, p. 692.

[129] Men houde voor ogen dat tot omstreeks 1960 uitsluitend etnische Nederlanders tot rechter in Suriname benoemd werden.

fundamentele verandering in de formele constitutionele positie van de P.G. in Suriname.

§ 4.2.2 Nieuwe Bepalingen

Het R.R. 1865 bracht ook een viertal nieuwe constitutionele bepalingen betreffende de P.G. met zich.

1 Hoofd Openbaar Ministerie

De P.G. "is het hoofd van het openbaar ministerie..". aldus art. 132. Deze bepaling vloeide m.i. logisch voort uit art. 130, waarin aan de P.G. het strafvervolgingsmonopolie werd toebedeeld. Toch acht ik het van praktisch belang omdat daaruit volgde dat de P.G. met de dagelijkse leiding van het O.M. belast moest zijn en dat hij verantwoordelijk was voor het optreden naar buiten van dit orgaan. Deze bepaling is vanaf 1865 tot op heden woordelijk in elke con. rgl. herhaald.

2 Benoeming, ontslag en schorsing

In art. 131 van het R.R. 1865 werden voor het eerst in een con. rgl. de benoeming, het ontslag en de schorsing van de P.G. geregeld. Alle drie zaken werden aanvankelijk, in 1865, aan de Koning voorbehouden. Bij de herziening van dit reglement werd in art. 131 het woordje "geschorst" echter geschrapt. Daardoor kwam de bevoegdheid tot schorsing van de P.G., ingevolge art. 35, bij de Gouv. te liggen.
Bij de behandeling in 1865 werd het artikel zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen, nadat de regering in een tweede memorie van toelichting het volgende had betoogd: "Ook naar het oordeel der Regering pleiten overwegende gronden voor de handhaving van den procureur-generaal op het hooge standpunt, door hem in Suriname van oudsher ingenomen en dat hem, als waarnemende het regt der hooge overheid, toekomt. Mogten die gronden, bijv. na de opheffing van het staatstoezigt, in later tijd verminderen in gewigt, nadeel zal er voorzeker nimmer uit voortspruiten, en er is dus geene reden waarom men ten deze met de geschiedenis zou breken.".[130] Met dit "hooge standpunt" van de P.G. werd bedoeld dat de bevoegdheid om hem te benoemen, te schorsen en te ontslaan, aan de hoogste bevoegde autoriteit, namenlijk de Koning, was voorbehouden. In feite was het standpunt van de P.G. dus even hoog als dat van de Gouv. en de Regering wenste in 1865 niet met die gewoonte te breken.
In de Memorie van Toelichting echter op de in 1892 voorge-

---

[130] Bordewijk, p. 673.

stelde herziening, stelde de Regering dat de schorsing van de P.G. door de Koning, in strijd was met artikel 29, dat bepaalde dat de Gouv. "met de uitvoerende macht bekleed" is. Verder betoogde de Regering dat een schorsingsbesluit in Nederland genomen, "altijd te laat" zou komen en dat het daarom "volstrekt noodig" was de bevoegdheid tot schorsing van de P.G. aan de Gouv. te laten. "De omstandigheden kunnen van dien aard zijn dat het gemis dier bevoegdheid den Gouverneur buiten staat stelt om het bestuur der kolonie naar behoren te voeren".[131] Bij de beraadslaging in 1900 werd het voorstel van de Regering zonder probleem aangenomen. Op de reden voor deze ommekeer kom ik in par 4.3 nog terug.

3 Krankzinnigverklaring Gouverneur
Ook nieuw, voor een Surinaamse con. rgl. was de bepaling in art. 20, regelend dat de P.G. de leiding had bij een procedure volgens welke de Gouv. kon worden afgezet, indien het vermoeden bestond dat hij krankzinnig was geworden.
Bij de herziening in 1901 werd ook deze bepaling gewijzigd en werd de ondervoorzitter van de Raad van Bestuur met deze taak belast. De regering betoogde toen dat de P.G. alleen omdat hij "..van rechtswege het ondervoorzitterschap.."[132] bekledde, met deze taak belast was geworden en dat, nu hij die funktie niet meer bekledde, zulks niet meer nodig was.
Dit naar mijn mening toch wel merkwaardig artikel, is alleen in het R.R. 1865 en dus nooit in een andere con. rgl. voorgekomen.

4 Voltrekking doodvonissen
Ook nieuw was tenslotte het bepaalde in art. 133, n.l. dat er behalve in staat van oorlog of beleg, geen doodvonnis voltrokken mocht worden, "..dan op last of met voorkennis van den procureur-generaal en na verkregen machtiging van den Gouverneur.".
Deze bepaling is tot 1975 steeds voorgekomen.

§ 4.2.3 Vervallen Bepalingen

Ter afsluiting van de behandeling van de constitutionele positie van de P.G in het R.R. 1865, kan nog gewezen worden op een viertal bepalingen die in de daaraan vooraf gaande constitutionele periode wel voorkwamen, maar in 1865 ver vielen.

---

[131] Bordewijk, p. 675.

[132] Bordewijk, p. 83.

1 Werkt op instruktie
Reeds sinds 1682 werkte de R.F. op grond van een speciale instruktie, welke toen zelfs de belangrijkste formele grondslag was voor zijn taakuitoefening. Daarna is dit in elke con. rgl. herhaald. Deze instruktie kreeg in de periode van het koloniaal recht steeds meer het karakter van een wettelijke regeling inzake nadere taken en bevoegdheden van de P.G., alsmede zaken van strafprocesrechtelijke aard.
In het R.R 1865 en de daarop volgende regelingen, ontbreekt een dergelijke bepaling.

2 Benoembaarheidsvereisten
In het Regeringsreglement van 1865 ontbreekt ook een bepaling betreffende de vereisten voor benoembaarheid van de P.G., die eerder wel voorkwam. Pas in 1950 werd zo een bepaling weer opgenomen.

3 Gratieverlening
Ook kwam in 1865 een eind aan de in de vorige periode constitutioneel vastgelegde bemoeienis van de P.G. bij gratieverlening. Een bepaling met deze strekking is sindsdien niet meer voorgekomen.

4 Sleutelbewaarder schatkist
Tenslotte kwam in 1865 ook voorgoed een eind aan het constitutioneel vastgelegde bewaarderschap van de P.G. van één der sleutels van de schatkist. Tegen de achtergrond van de toen reeds in ernstig verval geraakte koloniale plantage ekonomie betwijfel ik overigens, of aan die funktie toen nog veel eer te ontlenen viel.

§ 4.3 De Lohman-kwestie

In 1889 werd mr. M.A. de Savornin Lohman, tot Gouv. van Suriname benoemd. Deze jonkheer was reeds voor zijn aanstelling, maar vooral gedurende zijn kort wanbestuur als Gouv., een zeer omstreden figuur.[133] In januari 1891 raakte hij in een konflikt met de P.G. Mr. Kalff, omdat die besloot af te zien van de vervolging van een zekere De Montel, die betrokken was bij een handgemeen met eene Samuels. Dit incident had enige politieke opschudding veroorzaakt, omdat het in verband gebracht werd, met voor en tegenstanders van de Gouv. die in de Para-kwestie reeds grote

[133] Lier, v., p. 257.

blunders had begaan.[134]
Samuels wendde zich tot het Hof van Justitie met het verzoek de P.G. te gelasten tot vervolging van zijn rivaal over te gaan. Het Hof stelde de P.G., die "..het niet wenselijk achtte deze zaak van gering belang voor de rechter te brengen met het oog op de bestaande spanningen in het land.", in het gelijk, door te stellen "..eveneens van mening te zijn dat de vervolging moest worden gestaakt om de spanningen tussen de bevolkingsgroepen niet te vergroten."[135] Door deze uitspraak erkende het Hof de door de P.G. aangevoerde "spanning in het land", hetgeen de Gouv. zeer onwelgevallig was. Tussen Lohman en Kalff onstond mede hierdoor een hooglopend konflikt. Beiden klaagden elkaar aan bij de Regering. De Gouv. eiste de terugroeping van de P.G.. De Regering stelde Lohman echter in het ongelijk en handhaafde de P.G.. Gouv. Lohman vroeg als reaktie daarop zijn ontslag aan.[136].
In afwachting van een definitieve beslissing van de Kroon nam de spanning in Suriname toe, naarmate de twaalfde mei 1891 - de dag waarop de Staten 25 jaar zouden bestaan - naderde. Voorstanders van de Gouv. veelal uit de lagere klasse, gingen op die dag tot ernstige ongeregeldheden over en vooral het Joodse deel van de stadsbevolking, tegen wie de ordevestoorders zich in het bijzonder richtten, stonden duizend angsten uit. De Gouv. zich hierdoor kennelijk gesteund gevoeld, gooide olie op het vuur door zich te voet onder de menigte te begeven en zelfs de bij een volkswijk opgestelde militairen te sommeren naar het fort terug te keren. Het hek was daarmee van de dam en de 14e mei viel een dodelijk slachtoffer.[137]
Zowel de Gouv., de P.G., als de Staten, verzonden telegrammen naar Nederland, waarbij de laatste verzochten het herstel van de orde aan de P.G. over te laten. De Regering besloot aldus en sommeerde de Gouv. ook de troepenmacht aan de P.G. ter beschikking te stellen, waarna deze, vooral met inzet van de marine, de orde herstelde.[138]
Daarmede was het politieke zwaard van Damocles voor Lohman gevallen en in juni 1891 verliet hij in alle stilte ons land.[139]

---

[134] Lier, v., p. 259 - 261.

[135] Lier, v., p. 267.

[136] Lier, v., p. 267.

[137] Lier, v., p. 268.

[138] Lier, v., p. 269.

[139] Ooft, 1972, p. 100.

§ 4.4 Wan ogri tya wan bun [140]

In par. 4.2.1 bleek dat de Nederlandse Regering in 1892, dus nog binnen en jaar na de val van Lohman, een voorstel tot herziening van het R.R. 1865 indiende, welke uiteindelijk pas in 1901 haar beslag kreeg. Daarbij werd de formele constitutionele positie van de P.G. wezenlijk gewijzigd. De P.G was niet langer qualitate qua ondervoorzitter van de Raad van Bestuur en dus ook niet langer op grond daarvan Gouverneur ad interim. Daardoor kwam er formeel een eind aan een positie die de grenzen der machten - die in de 19e eeuw steeds duidelijker getrokken werden - overschreed. Die positie was de constitutionele erfenis van die welke de Raden-Fiscaal gedurende de 18e eeuw, onder geheel andere omstandigheden hadden opgebouwd. Als constitutioneel testament fungeerde het K.B. 1828, waarin de woorden "Raad-Fiscaal" zonder meer gewijzigd werden in "Procureur-Generaal". Daarmee beoogde men kennelijk de O.A. in suriname een moderne gedaante te geven, zonder zich er rekenschap van te geven, dat door een naamsverwisseling alleen, die figuur zijn wezenlijke entiteit niet verloor.

De Lohman-kwestie en de formele constitutionele positie van de P.G. in Suriname stonden in een paradoxaal aandoend verband tot elkaar. Uit deze kwestie bleek overduidelijk dat in 1891 de P.G. in Suriname aan zijn constitutionele positie zoveel gezag en macht ontleende, dat hij in een zeer gepolitiseerd konflikt met de Gouv., voor die hoogste gezagsdrager niet heeft hoeven te wijken, zonder daarbij enig onwettig middel te hanteren of enige onwettige handeling te plegen. In dit geval gelukkig, omdat Lohman overduidelijk een non-valeur was. Tot dat besef was men in Nederland aanvankelijk nog niet gekomen, en de angst zal de Nederlandse Minister van Koloniën zeker om de keel geslagen zijn toen het hem uit telegrammen duidelijk werd dat de situatie in Paramaribo in mei 1891 nogal uit de hand gelopen was en dat juist de twee op het hoogste standpunt staande funktionarissen elkaar daarvan de schuld gaven en dus niet van plan waren voor elkaar te wijken, terwijl geen van beiden zijn constitutionele bevoegdheden overschreed. Het is waarschijnlijk een van de weinige keren geweest dat een Minister van Koloniën zo snel een advies van de Surinaamse Staten heeft opgevolgd, door de Gouv. te laten vallen en aan de P.G. het bevel over de troepenmacht te geven. Daarmede werd erger voorkomen en normaliseerde de situatie zich snel.

Het heeft er alles van dat **wan ogri**, te weten, de machtsgrenzen overschrijdende positie van de P.G., **tya wan bun**,

---

[140] "Een geluk bij een ongeluk".

hetgeen daarin bestond, dat een Gouv. die in geen enkel opzicht geschikt was voor zijn funktie, door die P.G uiteindelijk opzij werd gezet, waardoor een gewelddadige escalatie van geaccumuleerde sociaal-politieke spanningen voorkomen kon worden.
Uit de les die men leerde werden direkt konsekwenties getrokken. Formeel kwam er een eind aan de machtsgrenzen overschrijdende positie van de P.G., terwijl het in feite juist aan die positie te danken was, dat de kolonie toen groter onheil bespaard is gebleven.

§ 4.5 Samenvatting

Het R.R. 1865 is voor de ontwikkeling van de constitutionele positie van de P.G. in Suriname van opvallende betekenis geweest. Aan de ene kant keken de opstellers kennelijk hun tijd ver vooruit. Zijn strafvervolgingsmonopolie en zijn procesvertegenwoordigingsmonopolie, kregen toen de tot heden woordelijk ongewijzigde formulering. De P.G. werd toen formeel het hoofd van het Openbaar Ministerie, hetgeen hij ook tot op heden nog is. Ook werden in 1865 voor het eerst en sindsdien altijd, zijn benoeming, schorsing en ontslag, constitutioneel geregeld.
Aan de andere kant bevatte het R.R. 1865 bepalingen die stoelden op gewoonten die twee eeuwen eerder aanvingen. Zijn ondervoorzitterschap van de Raad van Bestuur en zijn Gouverneurschap ad interim, waren een O.A. feitelijk wezensvreemd, maar een erfenis van de typisch Surinaamse figuur van Raad-Fiscaal. De opstellers van het R.R. 1865 hadden kennelijk dus ook, de in een lang verleden aangevangen Surinaamse traditie voor ogen. Deze traditie paste op een gegeven moment in onze constitutionele ontwikkeling niet meer in de tijd, en een in dit verband eigenlijk toevallige konflikt tussen de P.G. en de Gouv., was er de oorzaak van dat verleden en toekomst van de P.G. in Suriname, in het R.R. 1865 aanvankelijk bijeen, vervolgens zich nogal eruptief van elkander scheidden, met als direkte aanleiding de Lohman-kwestie.
Het R.R. 1865 mag daarom met betrekking tot de ontwikkeling van de constitutionele positie van de P.G. in Suriname, bij uitstek als een overgangsregeling beschouwd worden. Een regeling onder welker vigeur de O. A. in Suriname formeel afstand deed van zijn machtsgrenzen overschrijdende positie.
De constitutionele positie van de P.G. en de Lohman kwestie stonden in een paradoxaal verband tot elkaar. Aan die positie was het te danken, dat een ernstige brokken makende Gouv. tijdig aan de kant werd gezet. Maar aan die, de gren-

zen der machten overschrijdende positie, werd daarna formeel, resoluut een eind gemaakt door de wijziging van het R.R. 1865. Deze wijziging werd reeds in 1892 - een jaar na de Lohman-kwestie - beoogd, maar kwam pas in 1901 tot stand. Dat was exakt 35 jaar na de inwerkingtreding, maar ook exakt 35 jaar voor de expiratie van deze, ook voor de constitutionele ontwikkeling van de P.G. in Suriname, belangrijke constitutionele regeling.

HOOFDSTUK 5 AUTONOOM RECHT

DE PERIODE VAN 1936 TOT 1975

§ 5.1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Nederlandse "Wet op de Staatsinrichting van Suriname" van 1936, die als citeertitel "Surinaamsche Staatsregeling" meekreeg, ving voor ons land een nieuwe constitutionele periode aan, waarin vier constitutionele regelingen elkaar snel zouden opvolgen. Langs de lijnen van deze nog te bespreken regelingen, maar evenzeer op de grondslag van de Surinaamse nationale politiek na 1945, ontgroeide het Surinaams Staatsrecht de neokoloniale onderschikking ten opzichte van Nederland en kreeg ons Land een in zekere zin zelfs nevengeschikte positie binnen het Koninkrijk. Deze groei, waarvan de dynamiek gezocht moet worden in de wederzijdse beinvloeding, tussen het door de Nederlandse wetgever geschreven constitutioneel recht enerzijds, en de nationale politieke aspiraties en verwikkelingen anderzijds, is door Ooft tot het jaar 1972 te boek gesteld. Dat die politieke verwikkelingen nog geen drie jaar later, in 1975, zouden resulteren in de daadwerkelijke staatkundige onafhankelijkheid van Suriname, heeft Ooft toen niet vermoed.

De direkte aanleiding voor het tot stand komen van een nieuwe con. rgl. voor Suriname in 1936, was gelegen in de reeds in 1922 tot stand gekomen herziening van de Nederlandse Grondwet, waarvan de artt. 1 en 60 t/m 62 van direkte betekenis waren voor Suriname. Deze artikelen hadden betrekking op de verhouding tussen het Rijk in Europa en de gebiedsdelen in zowel Indië als de West, en op de staatsinrichting binnen deze gebiedsdelen, meer in het bijzonder het bestuur en de wetgeving. De Nederlandese grondwetgever heeft volgens Buiskool[141] als beginsel gehuldigd dat: "De overzeesche gewesten werden van bezittingen van het Rijk in Europa, beheersobjecten, tot zelfstandige staatsdelen, samenstellende deelen van het Koninkrijk, rechtssubjecten.". De Nederlandse Regering was van mening dat in de gewesten "..zoowel wetgeving als bestuur ten aanzien der inwendige aangelegenheden zooveel mogelijk in handen van aldaar optredende organen gelegd moesten worden. De bevolking zou zooveel mogelijk invloed op de samenstelling dier organen moeten hebben en aan haar moest zooveel mogelijk medezeggingschap gegeven worden."[142]. Deze beginselen ade-

---

[141] Buiskool, 1937, p. 61.

[142] Buiskool, 1937, p. 66.

men een geest van een zekere autonomie, alhoewel het woord zelf zorgvuldig vermeden werd. Deze autonomie kwam vooral na de radiorede[143] van de Nederlandse Koningin op 7 december 1942, steeds meer op de voorgrond.
De Surimaanse politiek begon na 1945 daadwerkelijk aan te dringen "..dat aan het gebiedsdeel Suriname de vrijheid worde gegeven van regeling van eigen aangelegenheden.." en werd de wens geuit voor "..het verkrijgen van het zelfbeschikkingsrecht voor Suriname..", getuige de bewoordingen van de "petitie", welke de Staten van Suriname in 1946 aan de Koningin aanboden[144]. Mede als gevolg hiervan kwam in 1948 bij Nederlandse wet een nieuwe "Surinaamse Staatsregeling" tot stand, waardoor volgens Ooft[145] "..de koloniale band.." slechts iets "..losser.." werd.
Ondertussen bleef de door de Koningin ook in het vooruitzicht gestelde "..aanpassing van de struktuur van het Koninkrijk aan de eisch der tijden.."[146] uit, als gevolg van de in Nederlands Oost Indië ontbrande onafhankelijkheidsstrijd. Zowel Suriname als de Nederlandse Antillen gaven blijk van hun "ontevredenheid en ongeduld"[147] hetgeen mede aanleiding voor de Nederlandse Regering is geweest om in 1950 een "Interimregeling voor Suriname" tot stand te doen komen. Deze voorlopige regeling betrof volgens artikel 1 "het bewind in Suriname" en de "betrekkingen tussen Nederland en Suriname". Onderdeel van deze regeling was een aangepaste Staatsregeling, toen ineens "Landsregeling van Suriname" genoemd. (Om redaktionele redenen zal ik deze Landsregeling toch aan duiden als S.S. 1950). Ooft[148] konstateerde in 1972, dat deze regeling en niet het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1954 aan Suriname ".. de constitutionele instellingen en organen.." gaf "..die onder eigen verantwoordelijkheid, op de fundamenten van het positieve staatsrecht en de ongeschreven regels van het parlementaire stelsel, zouden gaan bouwen aan de constitutionele monarchie die Suriname.." tot 1975 was.
Het in 1954 tot stand gekomen Statuut welke de nieuwe naoorlogse rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden introduceerde, had voor de Surinaamse staatsinrichting dan ook weinig materiële gevolgen. Een formeel uitvloeisel was

---

[143] Mitrasing, 1959, p. 1.

[144] Mitrasing, 1959, p 47.

[145] Ooft, 1972, p. 142.

[146] Ooft, 1972, p. 139.

[147] Ooft, 1972, p. 144.

[148] Ooft, 1972, p. 143.

in ieder geval de inwerkingtreding in 1955 van weer een nieuwe "Staatsregeling van Suriname". Het daarin vervatte constitutioneel recht, verschilde qua inhoud niet principieel van dat uit de S.S. 1950. De S.S. 1955 tenslotte, bleef tot 1975 van kracht.

Uit het voorgaande blijkt dus dat in 1936, 1948, 1950 en 1955 nieuwe constitutionele regelingen voor Suriname tot stand kwamen, die m.i. allen de geest ademden van het in 1922 bij de herziening van de Nederlandse grondwet voor ogen gestane beginsel, van een zo groot mogelijke staatkundige zelfstandigheid van de overzeese delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Binnen het formele kader van deze constitutionele regelingen heeft de Surinaamse naoorlogse politiek naar mijn mening met succes een ruime mate van autonomie voor Suriname kunnen bewerkstelligen. Op basis van die verworven autonomie kon in 1975 de Republiek Suriname het internationaal staten-toneel betreden.
In overeenstemming met dit historisch verloop, beschouw ik de hier bedoelde vier constitutionele regelingen, als behorend tot één constitutionele periode, waarin Suriname zich ontwikkelde tot een vrij autonoom bestuurd Gebiedsdeel binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

§ 5.2 De vier Surinaamse Staatsregelingen

§ 5.2.1 Terugkerende bepalingen

In de vier constitutionele regelingen uit de periode van het autonoom recht, keert ten aanzien van de P.G. een achttal bepalingen uit de voorgaande periode van neo-koloniaal recht terug.

1 Strafvervolgingsmonopolie
Op de eerste plaats uiteraard het strafvervolgingsmonopolie van de P.G.. De formulering uit 1865, dat het O.M. bij het H.v.J. door of namens de P.G. wordt uitgeoefnd, keert in de vier regelingen steeds woordelijk terug en is in de respektieve regelingen in tijdsvolgorde, te vinden in artt. 133, 142, 132 lid 1 en 103 lid 1.

2 Procesvertegenwoordigingsmonopolie
Ook de bepaling betreffende de civiele vertegenwoordiging van de staat in rechte door de P.G., bleef sinds 1865 woordelijk ongewijzigd en is in de respektieve regelingen in tijdsvolgorde te vinden in de artt. 134 lid 2, 143 lid 2, 133 lid 2 en 104 lid 3.

3 Hoofd Openbaar Ministerie
Evenzo werd de bepaling die de P.G. aan het hoofd van het Openbaar Ministerie stelde, woordelijk uit het R.R. 1865 overgenomen. Het is in de respektieve regelingen in tijdsvolgorde te vinden in de artt. 134 lid 1, 143 lid 1, 133 lid 1 en 104 lid 1.

4 Hoofd Rechterlijke Politie
Steeds keert ook terug de bepaling dat de P.G. "het hoofd" is "van de rechterlijke politie". In de respektieve regelingen in tijdsvolgorde vinden we deze bepaling in de artt. 134 lid 1, 143 lid 1, 133 lid 1 en 104 lid 1.
Sinds de S.S. 1950 is geformuleerd dat hij "belast is met de zorg voor de justitiële politie". Met deze formulering werd de P.G. m.i organisatorisch ontlast van de dagelijkse leiding van deze tak van de politie, maar bleef hij het hoogste gezag binnen, en verantwoordelijk voor deze justitiële politie. Deze wijziging in de verhouding van de P.G. tot de justitiële politie, ging gepaard met een hierna nog te bespreken wijziging in de verhouding van de P.G. tot alle "ambtenaren die met de politie belast zijn".

5 Verhouding P.G. - Administratieve Politie
In de periode van het autonoom recht, is steeds in de vier Staatsregelingen een bepaling opgenomen betreffende de verhouding van de P.G. tot de administratieve politie, welke tak van de politie m.i. het best aangegeven kan worden als de Politie in het algemeen, minus de justitiële politie. Sinds 1832 was de P.G. constitutioneel aan het hoofd gesteld "..zoo der Regterlijke, als der Administratieve policie..". Deze lijn is in 1936 en 1948 voortgezet maar sinds 1950 is de verhouding van de P.G. ten opzichte van de politie gewijzigd. Vanaf dat jaar wordt, zoals we onder 4 reeds zagen, de P.G. "met de zorg voor de justitiële politie" belast.
Het begrip "administratieve politie" komt in 1950 geheel te vervallen, maar daarvoor in de plaats bepaald art. 133 lid 1: "Hij (P.G.) is bevoegd aan de ambtenaren, die met de politie belast zijn, zodanige instructies te geven tot voorkoming, opsporing en nasporing van misdrijven of overtredingen als hij in het belang ener goede justitie oordeelt.". Het niet langer hoofd zijn, maar wel bevoegd tot het geven van instrukties kwam m.i. neer op een soort abstrahering van de P.G, uit de politie als organisatie.
In het stelsel van de S.S. 1950, zag de verhouding van de P.G. tot de politie er als volgt uit. In hiërarchisch opzicht was hij bevoegd alle personen met welke politiële bevoegdheid dan ook bekleed, instrukties te geven. In organisatorisch opzicht was hij slechts ten aanzien van de justitiële politie met de zorg belast, maar ontbrak elk organisatorisch verband met de overige politie. Er was kennelijk haast bij om deze lacune weg te werken, omdat men niet

gewacht heeft tot de nieuwe S.S. 1955, maar reeds bij de overgangsbepalingen van het Statuut zelf, in lid 4 van art. 59, een voorziening trof. Daarbij werd aan art. 133 van de S.S. 1950 een nieuw lid toegevoegd, luidende: "De procureur-generaal waakt voor de richtige uitoefening van de taak der politie. Hij is bevoegd te dien aanzien de voorstellen te doen, die hem dienstig voorkomen.". Door deze **waakplicht** t.a.v. de taakuitoefening van de politie en zijn **recht van initiatief tot voorstellen** daaromtrent, kwam de P.G. sinds de inwerkingtreding van het Statuut in 1954, constitutioneel wederom in een organisatorisch verband tot de politie. Dit verfijnde stelsel, waarin enerzijds een hiërarchieke en anderzijds een organisatorische verhouding van de P.G tot de politie is vastgelegd, is in de regeling van 1955 te vinden in de leden 1 en 2 van art. 104. Dit stelsel is in de Grondwetten van 1975 en 1987 voortgezet. Zie verder schema II in par. 6.3.2.

6 Benoeming, schorsing en ontslag

In de Surinaamse Staatsregelingen 1936, 1948, 1950 en 1955 keren ook steeds terug, één of meer bepalingen betreffende de benoeming, de schorsing en het ontslag van de P.G.. In par. 4.2.2 zagen we dat in 1865 al de bevoegdheden omtrent deze zaken, aan de Koning waren voorbehouden, maar dat als gevolg van de Lohman-kwestie daarin wijziging kwam, en wel in dier voege dat sinds 1901 de bevoegdheid tot schorsing van de P.G. bij de Gouv. kwam te liggen, terwijl die tot zijn **benoeming en ontslag** aan de Kroon verbleef.
In de Staatsregelingen van 1936 en 1948 kwamen al deze drie **bevoegdheden** op grond van één algemene bepaling - in beide regelingen artikel 34 lid 1 - te liggen bij de Gouv. Daarin was steeds bepaald dat de Gouv. alle landsdienaren benoemde, schorste en ontsloeg, tenzij dat ten opzichte van een bepaalde ambtenaar, bij wet aan de Koning was voorbehouden. Zo een voorbehoud ten aanzien van de P.G. ontbrak in de S.S 1936 en die van 1948.
In de regelingen van 1950 en 1955 keert men terug naar het uit de nood geboren stelsel van 1901, waarbij op grond van een algemeen artikel de bevoegdheid tot **schorsing** van de P.G. bij de Gouv. kwam te liggen, maar zijn **benoeming en ontslag** aan de Koning bleven voorbehouden. **Nieuw** was in deze regelingen wel dat de Koning zulks slechts kon "na overleg met de Gouverneur". Tevens werd in deze twee regelingen bepaald dat "door of vanwege de Koning" voorzien werd in de vervanging van de P.G. voor langere duur in geval van belet of ontstentenis. In de S.S 1950 werd dit stelsel voortgezet in de artt. 30 en 132 lid 2. In de S.S 1955 in de artikelen 13 en 103 lid 2.

7 Voltrekking doodvonnissen

In de vier constitutionele regelingen die tussen 1936 en 1975 voor Suriname golden, keert ook steeds terug de bepa-

ling betreffende het ten uitvoerleggen van doodvonnissen. Deze bepaling werd in 1865 geintroduceerd en luidde in extenso:
"Behalve in het geval van verklaarden staat van oorlog of beleg, wordt geen doodvonnis ten uitvoer gelegd dan op last of met voorkennis van den procureur-generaal en na verkregen machtiging van den gouverneur.
De gouverneur verleent die machtiging niet dan na den hoogsten militaire of burgerlijke regter in de kolonie te hebben gehoord.".
Vanaf 1936 is deze bepaling steeds woordelijk overgenomen, met dien verstande dat sinds de regeling van 1950 de woorden "militaire of" zijn komen te vervallen. In de respektieve regelingen in tijdsvolgorde keert deze bepaling terug in de artt. 135, 144, 134 en 105.
Vanaf de Gw. 1975 komt een dergelijke bepaling niet meer voor.

8 Strafvervolging rechters
In par. 4.2.1 heb ik er op gewezen dat vanaf 1865 de berechting van Surinaamse rechters niet meer in Suriname plaatsvond, maar bij de Hoge Raad in Nederland werd ondergebracht. De P.G. in Suriname moest de stukken daartoe zenden naar de P.G. bij die Raad. Deze lijn werd in de vier hier aan de orde zijnde regelingen vrijwel woordelijk voortgezet, met dien verstande dat er sinds de S.S 1950 een uitbreiding van deze bepaling heeft plaatsgevonden, welke voor mijn onderwerp verder niet van belang is.
Deze bepaling is in de respektieve regelingen in tijdsvolgorde te vinden in de artikelen 138, 147, 138 en 109.

Tot zover de acht bepalingen die in de Staatsregelingen van 1936, 1948, 1950 en 1955 steeds terugkeerden en die reeds in de daaraan voorafgaande constitutionele periode, onder de vigeur van het R.R. 1865, voorkwamen. Vijf van deze bepalingen bleven bovendien in beginsel woordelijk ongewijzigd. Het waren die betreffende het strafvervogingsmonopolie, het procesvertegenwoordigingsmonopolie, het hoofd van het O.M., de voltrekking van doodvonnissen en tenslotte de strafvervolging van rechters.

§ 5.2.2 Nieuwe Bepalingen

De constitutionele periode van het autonoom recht, bracht ook een aantal nieuwe bepalingen met betrekking tot de P.G. met zich. Met name zijn bij de regeling van 1950 drie nieuwe bepalingen geintroduceerd.

1 Benoembaarheidsvoorsten
Eerder was in de K.B.'s 1816 en 1832 bepaald dat de P.G. gugradueerd in de rechten moest zijn, en in de eerst genoemde regeling, ook nog dat hij 25 jaar moest zijn. Daarna treffen we pas in 1950 in art. 135, weer een bepaling waarbij de vereisten voor benoembaarheid van de President en leden van het Hof van Justitie, de P.G. en de Advocaat-Generaal werden vastgelegd. Zij moesten minstens 30 jaar zijn en "..aan een rijks- of daarmede gelijkgestelde Nederlandse universiteit hebben verkregen, hetzij de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid of meester in de rechten, mits deze graad of hoedanigheid verkregen is op grond van het afleggen van een examen in het Nederlands burgerlijk- en handelsrecht, staatsrecht en strafrecht.". Deze nogal pompeus aandoende bepaling, waarin heel specifiek de vereiste onderdelen van het examen werden aangeven, is in de S.S. 1955 in art. 106 woordelijk overgenomen en dus tot 1975 van kracht geweest.

2 Bezoldiging
In art. 132 lid 1 S.S. 1950 treffen we voor het eerst in een con. regl. een bepaling betreffende de "bezoldiging" van de P.G.. Volgens dit artikel werd dat "..door de Gouverneur vastgesteld onder goedkeuring des Konings.". In de S.S 1955 wordt deze bepaling in lid 3 van art. 103 woordelijk herhaald.

3 Waarneming van de Procureur-Generaal
In de Surinaamse Staatsregelingen van 1950 en 1955 werd ook voor het eerst specifiek voorzien in de "vervanging"..." in geval van belet of ontstentenis van de procureur-generaal voor langere duur". Daarin werd "door of vanwege de Koning" voorzien, in gevolge de artt. 132 lid 4 en 103 lid 4 van de respektieve regelingen in tijdsvolgorde.

§ 5.2.3 Vervallen Bepalingen

Ter afsluiting van de behandeling van de formele positie van de P.G. in de constitutionele periode van het autonoom recht, kan nog gewezen worden op twee bepalingen die in het R.R. 1865 wel voorkwamen maar sinds 1936 zijn komen te vervallen.

1 Krankzinnigverklaring Gouverneur
In art. 20 R.R. 1865, werd voor het eerst én voor het laatst een bepaling opgenomen die de P.G. de leiding gaf bij een eventueel in te zetten procedure tot krankzinnigverklaring van de Gouv. Deze bepaling is vanaf 1936 dus komen te vervalen.

2 Verboden verwantschappen
In de perioden van het koloniaal en het neo-koloniaal recht was steeds een bepaling opgenomen betreffende verboden graden van verwantschap tussen de P.G. en andere constitutionele figuren. Ook deze bepaling is aan het begin van de periode van het autonoom recht komen te vervallen.

§ 5.3 De Procureur Generaal over de grenzen der machtenscheiding

§ 5.3.1 Algemeen

In de vorige hoofstukken bleek dat de constitutionele positie van - sinds 1862 de R.F en vanaf 1828 de P.G. - niet alleen bepaald werd door de formele regels in de betreffende constitutionele regelingen, maar evenzeer door de gewoonte, alsmede door al dan niet wettelijk aan deze figuren gegeven neventaken en bevoegdheden. Gedurende de 18e eeuw had de O.A in Suriname naast zijn strafrechtelijke, ook bevoegdheden op het gebied van het bestuur, de wetgeving en de civiele rechtspraak. Sinds 1828 is zijn betrokkenheid bij de civiele rechtspraak geleidelijk teruggebracht, maar zijn bemoeienis met wetgeving en bestuur bleef. Sinds de wijziging in 1901 van het R.R. 1865, is door de Nederlandse wetgever zelfs nadrukkelijk beoogd ook aan die bemoeienis een eind te brengen en de P.G. in Suriname zijn eigenlijke gedaante, als sec O.A. te doen aannemen. Dat beoogde doel werd echter niet gerealiseerd. Dat hing nauw samen met de eigen Surinaamse ekonomische en maatschappelijke ontwikkeling sinds de afschaffing van de slavernij in 1863, welke gebeurtenis de historische voorbode was van de neo-koloniale periode van 1865 tot 1936.

Na de afschaffing van de slavernij - waar ons land uiteindelijk een failliete plantage ekonomie aan overhield - deed zich steeds meer de behoefte gevoelen om te komen tot differentiatie van het ekonomisch en maatschappelijk leven. Buiskool[149] wees erop dat daarmee ten nauwste samenhing "een geschikte wetgeving en bestuursinrichting voor Suriname". Men ging er vanuit dat regelgeving stimulerend zou werken, en maakte daar dan ook serieus werk van.
In 1869 werden de op Nederlandse leest geschoeide wetboeken in gevoerd. Binnen dat raamwerk werd sinds 1885 tot na 1960 een sterk stijgend aantal wettelijke regelingen tot stand

---

[149] Buiskool, 1937, p. 125.

gebracht. De Niet[150], oud P.G. in Suriname geeft in zijn "Alfabetisch Register op het Gouvernementsblad van Suriname" een overzicht van deze regelgeving. Deze bloemlezing van 142 jaar (1816-1957) regelgeving op vrijwel alle gebieden van overheidzorg, vormt met de supplementen[151] daarop, een onmisbare wegwijzer in ons moeilijk doordringbare wettenmassa.
Vanaf de eerste jaargang van het G.B in 1816 tot en met 1929, verschenen 4321 nummers van dit Publicatie Blad, waarmee een bijna even groot aantal wettelijke regelingen werd ingevoerd. Over die 112 jaar levert dat een afgerond jaargemiddelde op van 38. Vanaf 1929 tot en met 1957 verschenen er 4274 nummers. Voor die 28 jaar levert dat een afgerond jaargemiddelde op van 152. De Niet heeft deze stijgende produktie in grafiek weergegeven.[152]

Deze ingevoerde wetten, dienden sinds 1865 tot aan 1975 volgens constitutioneel voorschrift, concordant te zijn aan de Nederlandse wetgeving. Het lag dan ook voor de hand om de Nederlandse wetgeving als model te hanteren. Dat model moest echter wel aangepast worden aan de Surinaamse, bestuurlijke en maatschappelijke omstandigheden, die in vergelijking met Nederland beduidend minder ontwikkeld waren.
In **Nederland** was de bestuurlijke decentralisatie naar gewesten, een "historisch" uitgangspunt bij de totstandkoming van het Koninkrijk[153] en was de departementale opbouw rond de eeuwisseling ver gevorderd. Het historisch uitgangspunt in **Suriname** was rond de laatste eeuwwisseling, juist een bijzonder sterk centralistisch bestuursapparaat, met weinig of geen funktionele decentralisatie[154] naar gebieden van overheidszorg. Daarvoor waren minstens twee oorzaken.
Op de eerste plaats was dat een uitvloeisel van de koloniale en neo-koloniale verhouding tussen Suriname en

---

[150] Niet, de. Zie literatuurlijst.

[151] Supplement 1959-1965, Fernandes, A.D. (zie literatuurlijst).
Supplement 1966-1975, Vos, E.W.L. (Zie literatuurlijst).
Voor de jaren daarna is door wijlen mevr L Bendter, toenmalig hoofd van de Bibliotheek van Justitie, en door de Universiteitsbibliotheek, dit register (op kaart) bijgehouden.

[152] Niet, de, p. XII.

[153] Pot, v. der / Donner, p. 515.

[154] Van enige regionale decentralisatie was wel sprake. Zie Mitrasing en Mitrasing, 1992.

Nederland. De Kolonie werd als domein van de Koning, namens hem, door de Gouv. als het ware beheerd. Die Gouv. was niet slechts formeel "bekleed met de uitvoerende macht"[155], hij was in feite die macht, omdat er zelfs in de neo-koloniale kontekst weinig behoefte bestond aan een eigen Surinaamse inbreng in het bestuur. Buiskool[156] meende zelfs in 1937 nog, dat er in Suriname "geen behoefte" aan bestond, de leden van de adviesserende Raad van Bestuur als "departementshoofden" van eventueel in te stellen departementen te doen fungeren. Pas bij S.S. 1948 werd, op grond van de leden 2 en 3 van art. 72 lid 2, de mandatering van de "uitvoerende macht" aan de leden van het "College van Algemeen Bestuur" mogelijk. Kort daarna konden op grond van de artt. 28 en 67, S.S. 1950, de eerste "Landsminister" worden aangesteld.
Op de tweede plaats was het sterk centralistisch karakter van de uitvoerende macht mogelijk ook een gevolg van een zeker tekort aan kader. Dit tekort was echter niet absoluut, omdat er wel Surinaams kader gevormd zou kunnen worden, maar de "..hogere Europese bestuursambtenaren waren van mening dat de kleurling.." het nodige "verantwoordelijkheidsbesef" miste.[157]

In Suriname was het historisch uitgangspunt dus juist een zeer centraal en niet ontwikkeld departementaal bestuur, waarin pas na 1948 verandering kwam. De duizenden Nederlandse modellen moesten dus steeds aangepast worden aan deze Surinaamse omstandigheden. Bij deze aanpassing nu, is de P.G. in Suriname zeer nauw betrokken geweest, welke betrokkenheid verregaande gevolgen heeft gehad voor zijn verdere constitutionele ontwikkelingen. Op deze materie kom ik in par. 5.3.3 en par. 6.4.2 terug.

§ 5.3.2 Direkteur van Justitie en Politie

Het centralistisch koloniaal bestuur en het ontbreken van departementale strukturen, hadden tot gevolg dat de P.G. ook na 1901 - in weerwil van door de wetgever beoogde doelen - in belangrijke mate, aan het uitvoerend gezag subor-

---

[155] Artikel 29 lid 1, Staatsregeling 1936.

[156] Buiskool, 1937, p. 83.

[157] Lier, v., p. 202.

dinaire funkties bleef vervullen.
De P.G bleef de uitvoerende rechterhand van de Gouv. inzake de justitie en de politie, en vanaf 1950 tot 1975 fungeerde hij zelf als direkteur van het gelijknamig ministerie.

Ooft[158] stelde in 1972 dan ook vast: " De Procureur-Generaal vertegenwoordigt in het rechtswezen het openbaar ministerie maar is tevens in het administratieve bedrijf het hoofd van zowel de justitiële als de administratieve politie, in een gelijksoortige functie als direkteur van het Departement van Justitie." in Nederland.
Van den Bosch[159], P.G. in Suriname van 1957 tot en met 1959, geeft een aantal interressante details over deze uitvoerende praktijk van de P.G.. Als de facto Direkteur van Justitie en Politie vielen de Politie de Brandweer het gevangeniswezen en de ambtelijke voorbereiding van de wetgeving onder hem. Verder stelde de P.G. jaarlijks de begroting van het departement samen en stelde hij alle voorstellen aan de Raad van Ministers op. Van den Bosch vergelijkt deze funktie met die van secretaris-generaal van het Nederlandse ministerie van Justitie en vermeldt over zijn dagelijkse bezigheden:
"Ik nam sporadisch het OM ter zitting waar, behalve in de tijd dat de advocaat-generaal met verlof was. Dan nam ik het OM bij de zittingen van het hof waar..". "Indien de AG aanwezig was had hij de dagelijkse leiding van het parket en hield ik mij hoofdzakelijk met de zaken van het ministerie bezig". Er was dus eigenlijk sprake van een omgekeerde wereld binnen het Openbaar Ministerie. De A.G. behoorde volgens de wet de P.G. te vervangen als hoofd van het O.M., en in de uitoefening van het O.M. bij het H.v.J. In de praktijk echter werd juist de A.G. door de P.G. vervangen, in de uitoefening van juist deze twee, voor de P.G. meest wezenlijke funkties. Dit simpel, omdat de P.G. het te druk had met zijn administratieve taken op het Ministerie van Justitie en Politie, waar hij overigens een eigen direkteurskamer had.

Het vervullen van de funktie van direkteur van justitie en politie door de P.G. was in feite van meet af aan in strijd met het beginsel der machtenscheiding. De aanstelling van een ander in deze funktie was tot 1950 echter formeel ook niet mogelijk, vanwege het ontbreken van de daarvoor vereiste staatsrechtelijke grondslag. Bij de S.S. 1950 werd voor het eerst de constitutionele grondslag gegeven voor de instelling van Departementen en dus de aanstelling van Direkteuren.

---

[158] Ooft, 1972, p. 233.

[159] Bosch, v. den, pp. 62 - 81.

De Regering diende negen jaar later, in 1959 een wetsontwerp in,[160] "houdende wettelijke voorzieningen in verband met de scheiding der functies van Procureur-Generaal en Direkteur van Justitie en Poltitie.". Het kwam toen niet tot een afhandeling, maar ook 20 jaar later in 1970, werd een hernieuwd ontwerp niet afgehandeld.[161] Tot op heden is in verband met deze scheiding der funkties, die op 15 november 1975 de facto wel heeft plaats gehad[162], geen wettelijke voorziening getroffen. De reden daarvoor is m.i. hoofdzakelijk een probleem van zuiver wetgevingstechnische aard. De problematiek ziet er als volgt uit.
Voor de scheiding der funkties zelf, was geen wettelijke voorziening vereist, omdat de kombinatie der funkties geen wettelijke grondslag had. Zij stoelde zoals in hoofdstuk 5 bleek geheel op de gewoonte. De te treffen voorziening was er daarom op gericht, bepaalde taken en bevoegdheden die de P.G. bij wet waren toebedeeld, naar de direkteur van Justitie en Politie te doen overgaan. Aangezien het bij wet gegeven taken en bevoegdheden betrof konden die slechts bij wet worden overgedragen. Het ontwerp van 1959 behelsde dan ook de exakte aanduiding van de wijzigingen, van een bepaald aantal wetten. Met deze wetgevingstechnische methodiek werd dus iedere taak of bevoegdheid afzonderlijk overgedragen. Een probleem bij deze methode was dat een bepaling of zelfs een gehele wet over het hoofd kon worden gezien , waardoor in dat geval geen overdracht plaats vond. De kans daarop was groot omdat er feitelijk niemand was, zelfs de P.G. niet, die met zekerheid kon aangeven welke regelingen allemaal voor wijziging in aanmerking kwamen, omdat er geen sluitend trefwoordenregister op onze wetgeving bestaat. Ook zijn maar een zeer beperkt aantal "geldende" teksten uitgegeven en staat de geldigheid van sommige regelingen niet vast.

Dit probleem werd in de Memorie onderkend.
"Er is zorgvuldig naar gestreefd in het ontwerp alle bij Landsverordening te treffen wettelijke voorzieningen op te nemen welke met het oog op de voorgenomen scheiding van functies nodig of wenselijk zijn. Intussen was het uiteraard niet doenlijk alle delen van het Gouvernementsblad, van het begin tot het eind, door te nemen bij het zoeken naar geldende bepalingen waarin aan de Procureur-Generaal taken zijn opgelegd of bevoegdheden zijn toegekend. Zou te eniger tijd blijken dat een bepaling over het hoofd is

---

[160] V.H.S.S. 1959-1960, nr. 22.2.

[161] V.H.S.S., 1970-1971, nr. 37.1.

[162] Per die datum werd Mr. R.H.A. de Rijp tot Direkteur van Justitie benoemd. (Archief Justitie).

gezien, dan zullen ondergetekenden niet nalaten te bevorderen dat op korte termijn een aanvullend voorstel bij de Staten wordt ingediend.".[163]
Ik vermoed dat de vrees regelingen over het hoofd te zien, waardoor steeds weer nieuwe ontwerpen zouden moeten worden ingediend, de belangrijkste reden is geweest waarom het betreffende ontwerp noch in 1959, noch in 1970 is afgehandeld. Voor een goed begrip zij vermeld dat dit ontwerp slechts betrekking had op een zevental regelingen die lagen op het terrein van de justitie en de politie, omdat het hier alleen de overdracht van zaken betrof die in de lijn lagen van de uitvoerende taak van de direkteur van dat ministerie.
De wettelijke overdracht van de daarvoor in aanmerking komende taken en bevoegdheden van de P.G. naar de Direkteur van Justitie, heeft nog steeds niet struktureel plaatsgevonden. Wel is bij tijd en wijle, tegelijkertijd met de wijzing van enkele wettelijke regelingen, een aantal taken en bevoegdheden reeds overgedragen.

§ 5.3.3 Overige uitvoerende funkties

De direkte bemoeienis van de P.G. met uitvoerende Justitiële en politiële aangelegenheden had echter nog een bijzonder gevolg. Uit dien hoofde was de P.G. namelijk direkt verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. In par. 5.3.1. is aangegeven dat vanaf 1929 tot en met 1957 meer dan 4000 G.B.'S verschenen, waarmee bijna even zovele wettelijke regelingen werden ingevoerd. Het leeuwedeel daarvan betrof door de Surinaamse wetgever gegeven regelingen, die echter voornamelijk bestonden in aan de Surinaamse omstandigheden aangepaste Nederlandse modellen. Achtereenvolgende P.G's in Suriname hebben de feitelijke verantwoordelijheid gedragen voor in ieder geval de wetgevingstechnische aspekten van deze aanpassing.
Bij deze door de Niet herhaaldelijk en niet zonder trots aangeduidde "eigen arbeid",[164] stond men steeds voor het probleem dat het gehanteerde model uitging van toezicht, kontrole, beroep, vergunningverlening enz, maar dat de daartoe noodzakelijke instanties of funktionarissen er in Suriname eenvoudig niet waren. Tegen de achtergrond van de feitelijk sterk centralistische bestuursorganisatie gedurende de eerste helft van deze eeuw, en uitgaande van de reeds van voor 1682 daterende bestuurservaring van de P.G,

---

[163] V.H.S.S., 1959-1969, nr. 22.3.

[164] Niet, de, p. IX.

was het begrijpelijk dat hij steeds belast werd met deze uitvoerende funkties.
De situatie die aldus onstond zag er als volgt uit. De figuur die op grond van ervaring en uitgaande van de gegeven omstandigheden het meest in aanmerking kwam om de bedoelde taken en bevoegdheden uit te oefenen, was dezelfde figuur die ambtelijk voorbereide, dat de wetgever hem die taken formeel, dus met kracht van wet toebedeelde. Anders gezegd, de P.G. bepaalde, door met een pennestreek steeds "Procureur-Generaal" in Nederlandse modellen in te lassen, dat de wetgever hem een scala van taken en bevoegdheden toebedeelde op vrijwel alle gebieden van overheidszorg. Dit pennestreken werd naar ik aanneem ingegeven door een beredeneerd beleid, maar ik acht het niet uitgesloten, dat in bepaalde gevallen een drang naar macht, ertoe heeft bijgedragen dat sinds de eerste grote codificatie van ons recht in 1869, tot aan 1975 en zelfs daarna, aan de P.G. in Suriname, wettelijk een overstelpend aantal uitvoerende taken en bevoegdheden is toebedeeld, op vrijwel alle gebieden van overheidszorg.

§ 5.3.4 De Procureur-Generaal en de nationale politiek.

Reeds in 1774 verscheen in Suriname de eerste krant[165] en bij art. 8, R.R 1865 werd de vrijheid van drukpers geintroduceerd, maar pas in de 20ste eeuw zou het beleven van deze vrijheid onderdeel worden van de nationale politiekvoering. "Door de structuur van het politieke leven heeft de pers in Suriname nog grotere invloed dan elders.", aldus van Lier in 1949[166], terwijl Ooft[167] meent dat de pers een "..grote en positieve bijdrage.." heeft geleverd tot "..de democratische vormgeving van het Surinaamse staatsbestel..". De politieke bewindvoerders, eerst de Gouverneur en na 1950 de Landsministers, dachten daar meestal anders over, waardoor "..de frequentie waarmee schrijvers, in relatie tot de publieke opinie in de Surinaamse politiek, openlijk in botsing kwamen met de justitie.."[168] erg hoog was. Zulk een botsing, met als achtergrond de politieke belangenstrijd tussen bestuurders en bestuurden, was er steeds één

---

[165] Lier v., p. 61.

[166] Lier v., p. 250.

[167] Ooft, 1972, p. 101.

[168] Ooft, 1972, p. 102.

met de P.G. Tussen 1900 en 1975 is minstens 15 keer sprake geweest van meestal succesvolle vervolging van redakteuren door de P.G., inzake een persdelikt[169]. Maar dit is mogelijk slechts het topje van de ijsberg. Van Lier[170] vermeldt:

"Wanneer de toon van een persorgaan in de ogen van het Bestuur al te vrij werd, was het niet ongewoon dat de procureur-generaal de redactuer op zijn bureau ontbood om hem te waarschuwen dat er een strafvervolging tegen hem zou worden ingesteld, indien zijn blad op de ingeslagen weg voortging. Het is zelfs voorgekomen, dat een redacteur voor de keus gesteld werd een door de procureur-generaal gedicteerde rectificerende verklaring in zijn blad op te nemen of voor de rechter te worden gebracht. Men moet de pressie en de bedreiging, die van zulk optreden in de koloniale atmosfeer van de Surinaamse Samenleving van voor 1940 uitgingen, niet onderschatten.".

De Surinaamse pers zal zich ongetwijfeld wel aan persdelikten schuldig hebben gemaakt. Het heeft er echter veel van dat de P.G. - die als fungerend direkteur op het Departement van Justitie en Politie de ondergeschikte was van de Regering, door deze onder druk werd gezet om strafrechtelijk op te treden tegen de politieke oppositie. Van den Bosch[171] maakt er melding van, dat alhoewel er dikwijls sprake was van strafbare belediging, het hem altijd de grootste moeite kostte de betrokken ministers ervan te overtuigen dat vervolging weinig zin had.

Maar ook van de kant van de politieke oppositie kreeg de P.G. het te verduren. Van den Bosch[172] geeft daarvan blijk waar hij zich er over beklaagt, dat hem ten onrechte verweten werd, dat hij met het doen beëindigen van de voorlopige hechtenis van het Statenlid Soemita, de regering in de kaart wilde spelen.

In de kleinschalige samenleving die Suriname steeds is geweest, werd het al of niet instellen van een vervolging door de P.G., door deze of gene zijde, maar al te vaak in een politiek vaarwater getrokken. Dit was vooral een gevolg van het feit dat de P.G. naast strafrechtelijke autoriteit, tevens de hoogste uitvoerende justitiële ambtenaar was.

Maar die uitvoerende funktie van direkteur justitie en politie zelf, bracht de P.G. ook nogal dicht bij de parlementaire politiek. In die hoedanigheid zat hij nl. tijdens

---

169 Encyclopedie van Suriname, pp. 467-477.

170 Lier, v., p. 250.

171 Bosch, v. den, p. 69.

172 Bosch, v. den, p. 68.

zittingen van het parlement, "vlak achter" de Minister "om hem te souffleren" bij het verdedigen van wetsontwerpen en het beantwoorden van lastige vragen van de oppositie. Hierdoor kwam de P.G. in een ongewenste positie tegenover de parlementaire oppositie te staan.
Maar de uitvoerende funktie van de P.G. bracht hem ook buiten het parlement in botsing met de politiek. Van den Bosch geeft ook daarvan een voorbeeld. Naar aanleiding van volgens hem "agitatie" van de "politiebond, waarvan het bestuur nog al eens naast zijn schoenen liep", had hij de Regering gevraagd daartegen op te treden. Dat was begrijpelijk omdat die agitatie zijn werk als fungerend direkteur politie bemoeilijkte. De Regering aarzelde volgens Van den Bosch met het nemen van maatregelen, en hij en de Politie Commandant, dreigden de Regering met het nemen van ontslag, indien zij niet optrad tegen de bond. De Regering maakte daarna korte metten. De voorzitter en twee bestuurleden werden ontslagen, waarbij de eerste oneervol. Twee anderen werden voor een jaar in rang teruggesteld.[173]

In de uitvoerende positie als fungerend direkteur van justitie en politie, kwam de P.G. dus zowel tegenover de parlementaire als buitenparlementaire oppositie te staan en werd hij bij tijd en wijle, in verband met het al dan niet instellen van een strafvervolging, door deze of gene zijde van het politieke spectrum met de haren erbij gesleept.

§ 5.3.5 De Procureur-Generaal tijdens de Tweede Wereldoorlog

Ter aanvulling van het beeld van de P.G. in de constitutionele periode van autonoom recht, kan nog kort stilgestaan worden bij de positie van de P.G. tijdens de Tweede Wereldoorlog.
In dezelfde nacht van 10 op 11 mei 1940, waarop de Duitsers Nederland binnenvielen, werd in Suriname overgegaan tot de internering van alle Duitse mannen. Korte tijd later volgden ook de Duitse vrouwen en kinderen, evenals 146 Nederlandse N.S.B.-ers, voornamelijk afkomstig uit Indonesië, en een enkele Surinamer. Twee van deze Nederlanders werden "in opdracht van de Territoriaal Kommanant kolonel J.K. Meyer, door mariniers vermoord", aangezien zij ervan op de hoogte waren dat hij voor de oorlog lid was van de N.S.B. "De officiële versie luidt dat ze ''op de vlucht neergeschoten'' zijn".[174]

---

[173] Bosch, v. den, pp. 74 en 75.

[174] Scholtens, 1985, p. 7 en 56-60.

Volgens Sjak Shie is de P.G. in Suriname tijdens de Tweede Wereldoorlog persoonlijk belast geweest met de organisatie van deze internering en de zorg voor de geinterneerden. Op grond van een regeling betreffende het "rechtsverkeer in oorlogstijd" had de P.G. verregaande bevoegdheden m.b.t. de geinterneerden.[175]
Personen die uit internering ontslagen werden, kregen een soort huisarrest en aan hen werden diverse voorwaarden gesteld, te controleren door "het Parket".[176]

§ 5.4 Samenvatting

De periode 1936 - 1975, waarin het constitutioneel recht een steeds autonomer karakter kreeg, was er één waarin het Surinaams Staatsrecht de puberale fase ontgoeide en lonkte naar volwassenheid. De materiële impuls voor deze groei kwam vooral van de Surinaamse politici die er bewust naar gestreefd hebben, in hoge mate zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de zogenoemde eigen- of binnenlandse aangelegenheden. Dat was immers de essentie van de autonome status. Die status was formeel gegrondvest in de vier Staatsregelingen die in deze periode de grondnormen voor de staatsinrichting aangaven en in mindere mate het Statuut voor het Koningkrijk der Nederlanden.
Van de in deze Staatsregelingen op de P.G. betrekking hebbende bepalingen, waren 8 **terugkerende bepalingen**, uit het R.R. 1865 of zelfs uit regelingen daarvoor. Daarvan zijn 5 woordelijk of vrijwel woordelijk sinds 1865 steeds herhaald. Deze waren:

1 het strafvervolgingsmonopolie
2 het procesvertegenwoordigingsmonopolie
3 het hoofd van het Openbaar Ministerie
4 de voltrekking van doodvonnissen
5 de strafvervolging van rechters

In 3 bepalingen kwam ten opzichte van 1865 wijziging. Daarvan betroffen 2 de verhouding van de P.G. tot de politie, waarvan hij sinds 1865 en tot 1950 het hoofd was, zowel van de justitiële als van de administratieve tak. Via de S.S. 1950 en het Statuut uit 1954, kwam de P.G in een meer geab-

---

[175] Sjak Shie, P. oud Adcovaat-Generaal. (Persoonlijk interview, mei 1993.)

[176] Scholtens, 1985, p. 58.

staheerde verhouding tot de Politie. Die verhouding bestond daarin, dat de P.G. in hiërarchisch opzicht bevoegd bleef aan alle politiële ambtenaren instrukties te geven. In organisatorisch opzicht had hij een zorgplicht ten opzichte van de justitiële politie in het bijzonder en een waakplicht ten aanzien van de politie in het algemeen, alsmede de bevoegdheid daaromtrent voorstellen te doen. (Zie ook schema II, par. 6.3.2).

De achtste en laatste in de rij van uit de neo-koloniale periode stammende bepalingen, betrof de bevoegdheid tot de benoeming, de schorsing en het ontslag van de P.G.. In 1865 werden alle drie nog aan de Koning voorbehouden. In 1901 werd de Gouverneur tot schorsing van de P.G. bevoegd. In 1936 en 1948 werd de Gouverneur ook tot de benoeming en het ontslag bevoegd. Maar sinds 1950 kwamem de benoeming en het ontslag van de P.G., weer bij de kroon, zij het na overleg met de Gouverneur. Daarmee kwam men op die laatste kleine nuancering na, weer terecht bij het stelsel zoals tussen 1901 en 1936 had gegolden.

Nieuw in de autonome periode van 1936 tot 1975 waren twee bepalingen, betreffende de vereisten voor benoembaarheid van de P.G. en zijn bezoldiging. De P.G. moest een Nederlandse juridische graad of hoedanigheid bezitten, minstens 25 jaar oud zijn, en zijn bezoldiging werd onder goedkeuring van de Koning door de Gouverneur vastgesteld.

In de hier aan de orde zijnde autonome periode vervielen ook twee bepalingen die uit de neo-koloniale periode, dus uit het R.R. 1865 stamden. Het betrof de leidende rol van de P.G. bij een eventueel in te zetten procedure tot krankzinnigverklaring van de Gouverneur en zijn verboden verwantschappen met overige constitutionele figuren.

Als wij de op de P.G. betrekking hebbende bepalingen overzien, dan komt daaruit in duidelijke trekken het beeld naar voren, van een Openbare Aanklager die primair verantwoordelijk is voor de vervolging van strafbare feiten, die daartoe met een aantal bevoegdheden is uitgerust en de leiding casu quo de beschikking heeft over de daarvoor bestemde justitiële en politiële instanties. Zijn onafhankelijkheid van de uitvoerende macht leek goeddeels gewaarborgd, aangezien zijn benoeming en ontslag aan de Kroon waren voorbehouden; slechts tot zijn schorsing was de Gouverneur bevoegd.
Dit formele beeld was geheel in overeenstemming met wat de Nedelandse wetgever in 1901 wilde en de verzameling van bepalingen doet niet in het minst vermoeden dat de P.G. ook nog enige bemoeienis had met de uitvoerende en de wetgevende macht en nog minder met de nationale politiek in Suriname.

Geheel anders was het echter in de wetgevende, bestuurlijke en politieke praktijk van alle dag gesteld, als gevolg van de eigen Surinaamse ontwikkeling en feitelijke omstandigheden. Deze ontwikkeling betrof de invoering van een zeer grote hoeveelheid aangepaste Nederlandse wetgeving, waardoor men na 1863 een verdere differentiëring en ontwikkeling van het ekonomisch en maatschappelijk leven hoopte te bevorderen. Bij het aanpassen van die wetgeving bleek steeds dat het Nederlands model geknipt was voor het daar anders en verder ontwikkelde bestuurlijke bestel. Het zeer sterk gecentraliseerde koloniaal gouvernement voorzag niet in voldoende instanties of funktionarissen die ter uitvoering van de wettelijke regelingen met controle, toezicht, beroep, vergunningverlening enz belast konden worden. De P.G. in Suriname was zo niet de enige, dan toch zeker één van de weinigen in de kolonie, die op grond van historisch opgebouwde bestuurlijke ervaring, bekwaam was voor de uitoefening van dergelijke funkties. Dat gegeven maakte het begrijpelijk dat vele daarvan hem werden toebedeeld.

Maar het bijzonder centralistisch karakter van het koloniaal bestuursapparaat had ook tot gevolg dat de P.G., in weerwil van wat de Nederlandese wetgever reeds in 1901 wilde, de hoogste uitvoerende justitiële ambtenaar bleef en vanaf 1950 tot 1975 als direkteur van Justitie en Politie fungeerde. Uit dien hoofde was de P.G. van meet af aan ook belast met de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. Alzo onstond de situatie waarbij de gegeven omstandigheden het aannemelijk maakten de P.G. bij of krachtens de wet te belasten met taken en bevoegdheden op vrijwel alle gebieden van overheidszorg, terwijl het tegelijkertijd diezelfde P.G. was die op grond van diezelfde gegeven omstandigheden reeds vanouds belast was met de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. Die ambtelijke voorbereiding kwam in hoofdzaak neer op het wetgevingstechnisch aanpassen van Nederlandse modellen, waarbij onder persoonlijke verantwoordelijkheid van de P.G. zelf, steeds "Procureur- Generaal" werd ingevuld, waar in het Nederlandse model een ambtenaar of instantie voorkwam die in Suriname niet aanwezig was. Onder deze omstandigheden, waarbij de P.G. in Suriname gedurende meer dan een eeuw, bijna letterlijk zichzelf wettelijke taken en bevoegdheden kon toebedelen, moet het niet uitgesloten worden geacht dat soms bij het pennestreken in de Nederlandse modellen, persoonlijke streken die neigden naar macht, van invloed zijn geweest. Hoe het ook zij, deze eigen Surinaamse ontwikkelingen en omstandigheden hebben er toe geleid dat aan de P.G. in Suriname, vooral gedurende de periode van het autonoom recht, maar ook daarvoor, een overstelpend aantal wettelijke taken en bevoegdheden werd toebedeeld, die in het geheel niet lagen in de lijn van zijn eigenlijke constitutioneel gegeven strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

Het blijven fungeren van de P.G als direkteur van justitie en politie bracht hem ook nog regelmatig ongewild en ongewenst in aanraking met de nationale politiek, zowel binnen als buiten het parlementaire toneel.

Tot overmaat van ramp had deze door de constitutionele vormgevers voor Suriname beslist niet gewilde uitvoerende arbeid van de P.G., bovendien nog tot gevolg dat hij daardoor in het geheel niet toekwam aan zijn constitutioneel uitdrukkelijk gegeven strafrechtelijke taken, welke hij dan ook aan de A.G. overliet.

Er bestond dus een grote discrepantie tussen de formele positie van de P.G. zoals die sinds 1936 in de constitutionele regelingen gesitueerd was enerzijds en zijn feitelijk aandeel in de constitutionele praktijk van alle dag anderzijds. Achter het, bij de (Nederlandse) tijd en fris aandoend formeel beeld van de P.G. dat de Nederlandse wetgever in 1901 kreëerde, ging voor die wetgever de gedaante schuil van een Openbare Aanklager, die in de staatkundige praktijk in Suriname, ook tot 1975, **één de machtsgrenzen** overschrijdende constitutionele positie innam.

HOOFDSTUK 6 SOUVEREIN RECHT

DE PERIODE VAN 1975 TOT 1993

§ 6.1 Inleiding

Op 25 november 1975 kwam de Surinaamse burgerij bijeen op het plein aan de linkeroever van de Surinamerivier, om daar verenigd uiting te geven aan haar blijdschap, in verband met het op die dag intreden van de eerste eigen Surinaamse con. rgl., te weten de "Grondwet van de Republiek Suriname". In 1651, dus 324 jaar eerder, was rond diezelfde historische plek de facto de constitutionele ontwikkeling van Suriname begonnen, toen de Engelsen precies daar de eerste blijvende volksplanting op ons grondgebied stichtten.[177] In veler harten lag m.i. dan ook terecht de hoop besloten dat er een stabiele politiek-staatkundige periode zou aanbreken, tot heil en glorie van de nieuw geboren natie en haar bevolking.
In de 18 jaar welke de toen ingetreden constitutionele periode nu duurt, is deze hoop niet verwerkelijkt, in tegendeel. Op 25 februari 1980 pleegden onder-officieren van de Surinaamse Krijgsmacht een staatsgreep, door hen een constitutionele "ingreep" genoemd. Sinds 13 augustus van dat jaar werd door middel van een reeks decreten, drastisch ingegrepen in onze constitutionele ordening. In de nacht van 7 op 8 december 1982 vond een dramatishe schending, van het sinds 1865 constitutioneel verankerde recht op leven plaats. Vijftien vooraanstaande zonen van ons volk, werden in die zwarte nacht, onder verantwoordelijkheid van het militair gezag, zonder vorm van proces op gewelddadige wijze om het leven gebracht.[178]
Onze natie verkeert voornamelijk als gevolg van deze gewelddadige inbreuken op onze 3 eeuwen oude constitutionele orde - ondanks de inwerkingtreding van een nieuwe Grondwet in 1987 en de wijziging daarvan in 1992[179] - nog steeds in de meest onstabiele constitutionele periode uit haar geschiedenis.

---

[177] Essed, 1984, pp. 5 en 6.

[178] De Decembermoorden in Suriname, Het Wereldvenster, Bussum, 1983.

[179] S.B. 1992 no 38.

§ 6.2 De constitutionele orde sinds 1975

§ 6.2.1 De onbezonnen fase

In de constitutionele periode die op 25 november 1975 aanving zijn tot nu toe drie fasen te onderscheiden, waarvan de eerste eidigde op 13 augustus 1980. Deze fase begon met de inwerkingtreding van de Gw. 1975, "de geboorteakte"[180] van onze natie. In deze eerste door de Surinaamse wetgever gegeven con. rgl., vinden we in vrijwel alle opzichten de constitutionele normen uit de vorige periode terug. De Republiek Suriname, is "..een souvereine, democratishe rechtsstaat..", maar haar Grondwet " heeft geen eigen Surinaamse identiteit, behoudens enige nieuwigheden..", aldus Mitrasing in 1979.[181] Ooft meende in 1980 dat het "..in structuur en bewoordingen, in systematiek en filosofie, voor meer dan 75 procent gecopieerd.." was, van een ontwerp-grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. De Gw. 1975 ging volgens hem uit van het klassieke beginsel der machtenscheiding, maar daarbij was echter veel meer sprake van "..machtsdistributie of verdeling en toewijzing van staatsmacht, waarbij niet perse een strenge scheiding werd toegepast."[182].
In dit verband is interessant dat Mitrasing[183] zegt niet achterhaald te hebben waarom in de Gw. 1975 de klassieke begrippen "uitvoerende Macht en wetgevende Macht" systematisch niet gehanteerd zijn , terwijl de "rechterlijke macht" wel voorkomt. Naar mijn mening is dat in ieder geval wel in overeenstemming met het feit dat deze "rechterlijke macht" volgens die Gw. 1975, de enige was die niet met andere constitutionele machten gedeeld werd en die bovendien als vanouds geheel centraal werd uitgeoefend door de in competentieve zin enige rechterlijke instantie, het H.v.J., en voor zover het strafrecht rakende, het O.M..
Ik ben overigenss van mening dat het benadrukken van het zo "Nederlands" zijn van de Gw. 1975 nogal zinledig is, omdat daarmee gesuggereerd wordt dat de aard van het daarin vervatte recht typisch Nederlands zou zijn. Veelal wordt dan gekeken naar de regeringsvorm en wordt daarbij over het hoofd gezien dat het parlementair stelsel waaruit de parlementaire democratie zich ontwikkelde, absoluut geen

---

[180] Mitrasing, 1979, p. 37.

[181] Mitrasing, 1979, pp. 30 en 43.

[182] Ooft, 1980, p. 12.

[183] Mitrasing, 1979, p. 94.

specifieke Nederlandse vinding was, maar een Engelse.[184] Onze constitutionele ordening, zoals vervat in de Gw. 1975 bevat een aantal beginselen en normen die specifiek Europees genoemd kunnen worden, maar evenzeer bevat het bijzonder belangrijke normen, die een universeel karakter hebben. Zelfs bevat die Grondwet een zeer modern constitutioneel fenomeen als de toetsing van de wet aan de Grondwet door een speciaal Hof.
Maar ook de door Fernandes Mendes aangehaalde Nederlandse ambtelijke hand, welke met name in de Memorie van toelichting te lezen moet zijn, zegt m.i. nog niet veel over "de inhoud en de vaststelling"[185] van de Gw. 1975, waarvoor zoals Fernandes Mendes zelf nadrukkelijk stelt, de verantwoordelijkheid bij Suriname lag.
Ik ben van mening dat het "Nederlandse" van de Gw. 1975 vooral beschouwd moet worden als een historisch gegeven, dat onze constitutionele ordening zich gedurende langer dan 350 jaar heeft ontwikkeld onder formeel Nederlands staatsgezag. Of dat op zichzelf zo bepalend is geweest voor de uiteindelijke inhoud van de Gw. 1975, kan betwijfeld worden, aangezien "de meeste Caraibische staten", waarvan niet één zich onder Nederlandse gezag ontwikkelde, toch ook "het parlementair stelsel" als regeringsvorm hebben.[186]
In dit verband is Fernandes Mendes naar mijn gevoel erg warm wanneer hij stelt: "Uitgaande van het geschreven staatsrecht kan worden gezegd dat de onafhankelijkheidsgrondwet een logisch element vormt van een gelijkmatige constitutionele ontwikkeling.". In een poging nog preciezer te zijn zou ik willen formuleren:
Uitgaande van het geschreven staatsrecht en van de Politische Umwelt, kan de Gw. 1975 worden beschouwd als een logisch produkt van een eigen Surinaamse - tot omstreeks 1945 vrij gelijkmatige, maar daarna turbulente - constitutionele ontwikkeling, welke formeel onder Nederlands staatsgezag, maar zeker niet altijd op dat gezag is voltrokken.
De Gw 1975 bevatte m.i. dus voldoende universele bouwstenen om de jonge Rupubliek tot fundament te dienen om haar plaats in de rij der naties in te nemen. Uit de ontwikkelingen die na 1975 volgden en die tenslotte in de staatsgreep van 25 februari 1980 resulteerden, kan m.i. worden afgeleid dat de politieke leiders uit de eerste fase van huidige fase van souverein constitutioneel recht, wat onbezonnen met de staatsmacht zijn omgegaan. Daardoor hebben ze pijnlijk moeten leren dat het behoud van die staatsmacht

---

[184] Pot, v. der / Donner, pp. 54 - 59.

[185] Fernandes Mendes, pp. 130 en 131.

[186] Fernandes Mendes, p. 239.

niet slechts kan stoelen op de formele regels van een Grondwet.

§ 6.2.2 De militaire fase

De tweede fase uit de huidige constitutionele periode werd expliciet door militairen beheerst. Deze fase was het gevolg van politieke spanningen tussen de nieuwe militaire machthebbers enerzijds, en de eerste regering na 1980 anderzijds, maar ook van spanningen in de militaire top zelf, tussen gematigden en harde lijners. Deze militaire constitutionele fase begon toen de Gw. 1975 op 13 augustus 1980 bij decreet[187] in haar werking werd geschorst, om daarin overigens nooit meer formeel hersteld te worden. Wel werden de daarin voorkomende organen, met uitzondering van het Parlement en de Raad van Advies, op 22 augustus 1980 bij decreet[188] met terugwerkende kracht tot 13 augustus gehandhaafd. Sindsdien is met het gemak van het decreet gelegaliseerd, vele malen de constitutionele ordening aangepast aan de politieke omstandigheden van het moment. Figuurlijk gesproken werd daarmee een bijna niet te volgen constitutioneel kronkelpad opengekapt, dat in november 1985 leidde naar een "politiek akkoord" tussen de legerleider en de voorzitters van de drie grootste politieke partijen van voor de staatsgreep. Met dat akkoord kwam de weg vrij voor het tot stand brengen van een nieuwe Grondwet, hetgeen op 30 september 1987, door middel van een referendum, een staatsrechtelijk feit werd.
Munneke[189] geeft voor het moment, december 1985, een zeer overzichtelijk plaatje van de constitutionele ordening, dat ik representatief acht voor de grondwetloze fase van 1980 tot 1987. Volgens mij is het belangrijkste kenmerk uit deze fase, dat er een nieuw constitutioneel orgaan, het "Militair Gezag" ten tonele verschijnt. Dit gezag bezat volgens Ooft[190] "potentieel alle regeermacht" en was in de praktijk hét bepalend orgaan inzake wetgeving en bestuur. Beide schrijvers[191] gaan er naar mijn mening niet geheel terecht van uit dat in de positie van de rechterlijke macht, gedurende deze tweede fase van staatsnoodrecht, geen principiele wijziging is gekomen. Beiden hebben er nl. niet bij stilgestaan dat de benoeming en het ontslag van de leden

---

187 Algemeen Decreet A, S.B. 1980 no 59.

188 Decreet B-4, S.B. 1980 no 64.

189 Munneke. (zie literatuurlijst).

190 Ooft 1983, p. 35.

191 Ooft, 1983, p. 55; Munneke, p. 4.

van de R.M., waartoe de P.G. sinds 1975 behoort, in deze fase niet anders dan op " voordracht van het Militair Gezag"[192] kon geschieden. Daardoor had het M.G. in die fase ook direkt bepalende invloed op de samenstelling van de R.M., in het bijzonder op de aanvulling daarvan. Op voordracht van dat orgaan is gedurende het militair bewind in Suriame ook éénmaal een P.G. benoemd.

Het einde van de militaire fase naderde onvermijdelijk nadat de Surinaamse bevolking bij de verkiezingen van 1987 overduidelijk liet blijken genoeg te hebben van de in een diktatuur ontaarde revolutie.

§ 6.2 3 De post-militaire fase

Op 30 september 1987 werd middels een referendum een nieuwe "Grondwet van de Republiek Suriname" aangenomen welke op 30 oktober 1987 in werking trad. Onze republiek belandde daarmee in de constitutionele fase waarin het zich thans nog bevindt.
De Gw. 1987 is door Polanen gekarakteriseerd als programatisch en funktioneel. Het eerste houdt in "..dat bij wet nadere vorm en inhoud kan worden gegeven aan de aspiratie van het Surinaamse volk, binnen het kader van de in de Grondwet vastgelegde beginselen.". Het funktioneel karakter komt volgens Polanen tot uitdrukking in de mogelijkheid groepen uit de samenleving te betrekken bij wetgeving en bestuur op regionaal en sektoraal niveau. In dit verband spreekt Polanen[193] van "allocatie" van "inhoudelijke taken", een fenomeen dat door Ooft eerder "machtsdistributie" is genoemd. Deze "distributie" - welk begip ik in juridisch verband geschikter acht dan "allocatie" - gaat in de Gw. 1987 inderdaad verder en heeft geresulteerd in de instelling van organen met regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden op regionaal niveau. De Staatsraad zou op nationaal niveau, inbreng van zogenoemde "funktionele groeperingen" tot gevolg moeten hebben, welke inbreng onder andere zelfs neer kwam op een repressieve toetsingsbevoegdheid, ten aan zien van besluiten van de Raad van Ministers en bepaalde besluiten van lagere regionale organen. Van dit constitutioneel experiment is de eerste proef overigens mislukt, getuige de gewijzigde bevoegdheden van dit orgaan bij de

---

[192] Art. 5 decreet A 6, S.B. 1982 no 23.

[193] Polanen, S., in "Justoria", jrg. 2 nr. 3, 4. (voorlichtingsorgaan van het Min, v. Jus. en Pol.).

wijziging van de Grondwet in 1992.[194]
Het skelet van de Gw. 1987 verschilt volgens mij in wezen niet van die van 1975, omdat in beide gevallen dat skelet gebouwd is op de drie klassieke constitutionele machten, waartussen een bepaald evenwicht is gegeven. Om dat skelet is met organen een lichaam gevormd dat in beide gevallen de zelfde erfelijke trekken vertoont van een constitutionele bevruchting, waarvan de celdeling volgens Ooft en Fernandes Mendes in 1865 aanving.[195] In mijn conceptie heeft de eerste celdeling zich reeds onder het Engelse bestuur van 1651 tot 1662 voltrokken.[196]
De beeldspraak doortrekkend, kan gesteld worden dat van het in 1987 inmiddels volgroeide lichaam sommige organen mischien wat buiten proportie zijn of nog niet naar wens funktioneren, maar beide Grondwetten kunnen wel voor zusters doorgaan.
Toch was er een essentieel verschil tussen de Gw. 1975 en die van 1987, omdat het lichaam in 1987, een aan de demokratie wezensvreemd orgaan bevatte, namelijk het M.G.. Dit orgaan, een constitutionele erfenis van de ontaarde "revolutie der sergeanten", trok op 24 december 1990 - zich beroepend op één der "leidende beginselen" uit die Gw. 1987 - de regeermacht naar zich toe. De Nationale Assemblee heeft overeenkomstig de bepalingen van die Gw. 1987, deze machtsovername geformaliseerd, maar de ingestelde regering daarna slechts gedoogd. De verkiezingen van 25 mei 1991 leidden

---

[194] S.B. 1992 no 38.

[195] Ooft, 1972, pp. 51 en 57. Fernandes Mendes, p. 166.

[196] De E.N.W.I. (p. 118) vermeldt dat reeds onder het Engels bestuur, dus voor 1667, "..door de ingezetenen invloed op den gang van het bestuur werd uitgeoefend.". Deze "invloed" was onder het Nederlands Octrooirecht (1682-1816) groter dan de bepalingen zouden doen vermoeden. (Zie par. 1.4). Onder de vigeur van de koloniale K.B,s (1816-1865) werd die invloed formeel ernstig beperkt werd (zie par.3.1) In het R.R. 1865 kreeg die invloed weer gestalte, waarbij zeker nieuwe elementen werden toegevoegd.
Maar ook de rechtspraak werd sinds 1828 zo goed als onafhankelijk uitgeoefend.
De Openbare Aanklager bezat sinds 1662 de facto en de jure het strafvervolgingsmonopolie en zijn positie werd reeds in 1816 constitutioneel gecodificeerd.
Het R.R. 1865 was zoals in par. 4.5 dan ook bleek, ten opzichte van de P.G. bij uitstek een overgangsregeling, van een periode van puur koloniaal recht naar één van autonoom recht. Het schijnt mij toe dat deze regeling ook algemeen meer als overgangsregeling in onze constitutionele ontwikkeling beschouwd moet worden.

tot de installatie van de huidige President R. Venetiaan en zijn Regering in september 1991. Deze Regering heeft met de Nationale Assemblée, bij wet van 8 april 1992 de eerste wijzigingen in de Gw. 1987[197] aangebracht en daarbij het **M.G. als vreemde constitutionele macht** opgeheven.
Daarmee zijn we terug naar de grondnormen van onze constitutionele ordening, zoals die er in 1975 uitzag. Wel heeft er een decentralisatie van de "Machten", met uitzondering van de Rechterlijke Macht, naar distrikten en ressorten plaatsgevonden. Ook is het Staatshoofd nu "verantwoording verschuldigd aan de Nationale Assemblée" en berust bij hem de "uitvoerende Macht"[198]. Hij is daardoor, in tegenstelling tot de Gw. 1975, nu politiek ook schendbaar en zijn ceremonieëel karakter zo goed als kwijt. Voor meer bijzonderheden zij verwezen naar de werken van Munneke en Fernandes Mendes.
Onze constitutionele ordening verliest naar mijn mening sinds 1975 steeds meer haar monarchisch karakter en vertoont steeds meer trekken van een republikeinse staat, waarvan het volk aspireert naar een sterke President.[199] Kennelijk wil ons volk dus toch een nuancering van de constitutionele grondnormen zoals die in de Gw. 1975 gegoten waren.

§ 6. 3 De Procureur-Generaal in de Grondwet sinds 1975

§ 6.3.1 Algemeen

De formele constitutionele positie van de P.G. is, evenals die van de R.M. als geheel, gedurende de drie sinds 1975 te onderscheiden fasen, in principe ongewijzigd gebleven. In de tweede, grondwetloze fase, bleven de bepalingen betreffende de P.G. uit de Gw. 1975 van kracht. In de Gw. 1987 is de R.M. even strikt gescheiden van de overige machten als in de G.w. 1975 en is de inrichting en samenstelling niet ingrijpend gewijzigd. Voor de gehele periode 1975-1993 kunnen daarom de op de P.G. betrekking hebbende bepalingen in één geheel behandeld worden.

---

[197] S.B. 1992 no 38.

[198] Gw. 1987, artt. 90 en 99.

[199] Uit de beëdiging van De heer R. Venetiaan - tevens President van onze Republiek - tot voorzitter van de Nationale Partij Suriname, op 30-5-1993, blijkt die aspiratie o.a. in die partij.

In de Gw. 1975 en die van 1987 komen 14 soorten bepalingen voor die direkt op de P.G. betrekking hebben. Daarvan stammen 11 uit de vorige autonome periode of daarvoor. In 1975 kwamen er 3 nieuwe soorten bepalingen bij, waarvan die betreffende het Constitutioneel Hof, in 1987 zijn komen te vervallen.
In het hierna volgende zal ik eerst de 11 bepalingen behandelen die in de Gw. 1975 en de Gw. 1987 voorkomen, maar die stammen uit voorgaande constitutionele perioden.

§ 6.3.2. Terugkerende Bepalingen

1
Strafvervolgingsmonopolie

Lid 2 art. 137 Gw. 1975 en lid 1 art 146 Gw. 1987, bepalen dat "Het Openbaar Ministerie bij het Hof van Justitie wordt uitgeoefend door of namens de Procureur-Generaal". Deze reeds in de Orde 1629 vastgelegde en voor de O.A. in Suriname dus oudste geschreven bepaling, geeft aan de P.G. het strafvervolgingsmonopolie. Sinds 1865 is de mandatering van deze bevoegdheid mogelijk, maar de Grondwet sluit m.i. de delegatie daarvan uit, hetgeen blijkt uit de woorden "door of namens". Dit prerogatief vindt in de paragrafen 6.3.3.2 en 6.6 nadere bespreking.

2
Procesvertegenwoordigingsmonopolie

De P.G. "vertegenwoordigt de staat in rechte" aldus lid 2 art. 137 Gw. 1975. In lid 2 art. 146 Gw. 1987 is dezelfde bepaling opgenomen maar is "staat" vervangen door "Republiek Suriname". Hier is sprake van een procesvertegenwoordiging, en ik acht de bewoordingen Gw. 1987 beter, aangezien het sinds 1975 ook de vertegenwoordiging van onze "Republiek" in het internationaal recht betreft.
Deze bepaling stamt uit de instruktie voor de R.F. uit 1682 en sinds 1865 zijn de bewoordingen in beginsel ongewijzigd gebleven. Naar mijn mening laten die bewoordingen niet toe dat deze bevoegdheid gedelegeerd, maar ook niet dat het gemandateerd wordt. Sinds 1682, tot op heden, is deze bevoegdheid nl. ook als een prerogatief geformuleerd, zonder dat de mogelijkheid van mandatering ooit geopend is. Het strafvervolgingsmonopolie was nog eerder, sinds 1629, ook als een prerogatief van de Openbare Aanklager geformuleerd, maar kan sinds 1865 nadrukkelijk wel gemandateerd worden.
In par. 6.4.3 kom ik op dit procesvertegenwoordigingsmonopolie van de P.G. terug.

3
Hoofd Openbaar Ministerie
Lid 3 art. 137 Gw. 1975 en lid 2 art. 146 Gw. 1987 bepalen dat de P.G het "hoofd" is van het O.M.. Deze bepaling stamt rechtstreeks en woordelijk uit het R.R. 1865. Intern belast het de P.G met de leiding van het O.M. en extern maakt het hem verantwoordelijk voor het optreden van dit constitutioneel orgaan. Zie ook par. 6.6.

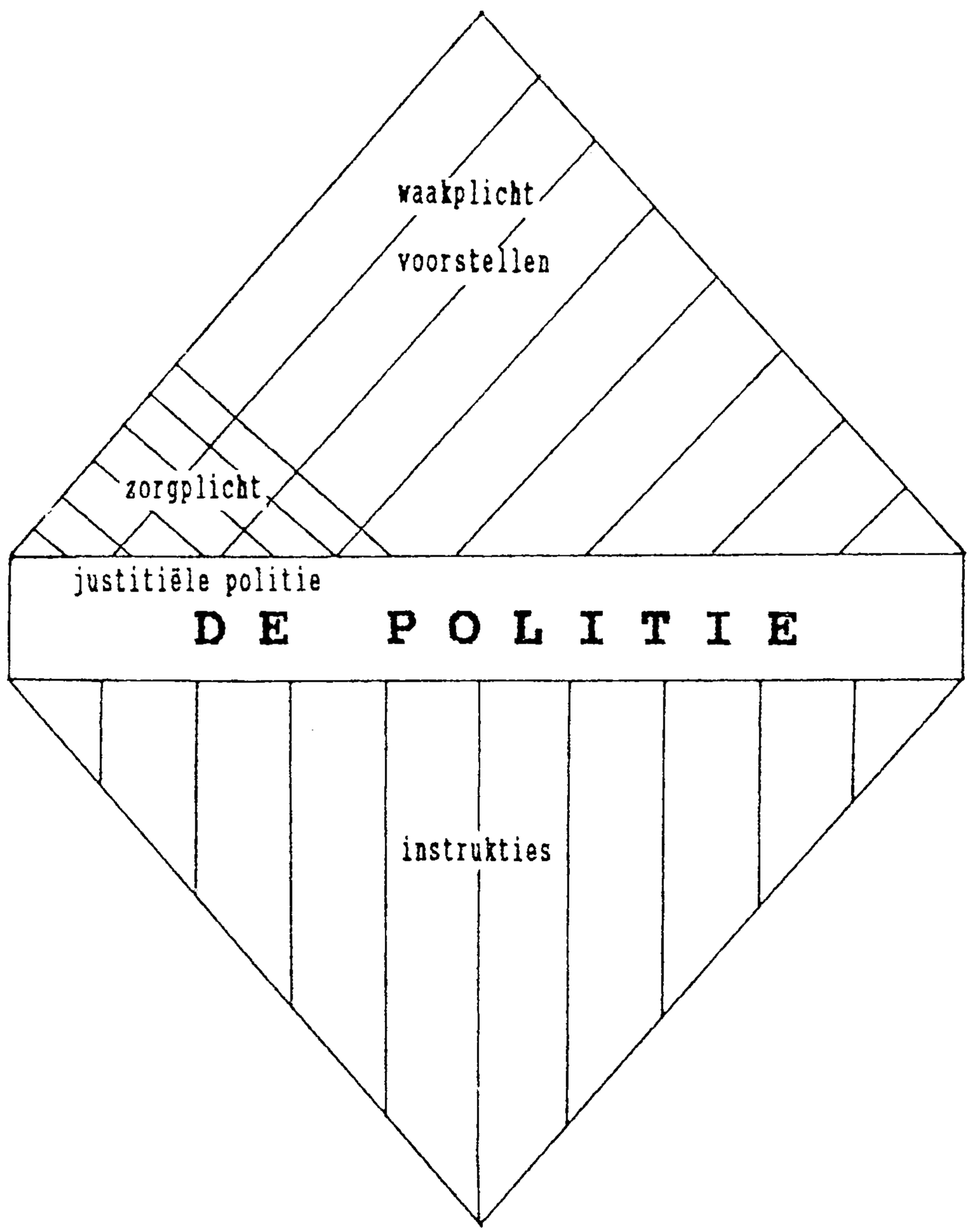
4
Zorgplicht voor Justitiële Politie
Lid 3 art. 137 Gw. 1975 en lid 2 art. 146 Gw. 1987 bepalen dat de P.G. is belast met de "justitiële politiezorg". Deze bepaling stamt uit het K.B. 1832, waarin de P.G. nog aan het "hoofd" gesteld werd van deze tak van de Politie.
Sinds de S.S. 1950 heeft de P.G. nog slechts een zorgplicht ten aanzien van de Recherche en is hij dus niet langer belast met de dagelijkse leiding van deze dienst. (Zie schema II).

5
Waakplicht over taakuitoefening politie
Lid 4 art. 137 Gw. 1975 en art. 147 Gw. 1987 leggen aan de P.G. een waakplicht op "voor de richtige uitoefening van de taak der politie". Deze waakplicht is ingevoerd bij art. 59 lid 4 van het "Statuut" in 1954. Het was bedoeld om - de in paragraaf 5.2.1 behandelde - lacune in het organisatorisch verband tussen de P.G. en het politieapparaat op te vullen. Deze was ontstaan omdat de P.G. sinds 1950 niet meer het hoofd was van de administratieve politie. Bij het Statuut van 1954 werd van de slotbepalingen gebruik gemaakt om deze leemte enigszins op te vullen door een waakplicht van de P.G. in te stellen, ten aanzien van de taakuitoefening van de Politie, welke plicht ook thans nog op hem rust. (Zie schema II).

6
Bevoegd tot voorstellen over politie
In de artt. 137 Gw. 1975 en 147 Gw. 1987 is aan de waakplicht van de P.G. de bevoegdheid gekoppeld om ten aanzien van de taakuitoefening van de politie "voorstellen te doen die hem dienstig voorkomen". Ook deze bepaling stamt dus uit het Statuut en het geeft aan de P.G. een bestuurlijk recht van initiatief. Samen met de hierboven genoemde zorgplicht en de waakplicht is de P.G. met dit recht van initiatief, in een geabstraheerd verband tot de politie komen te staan. Organisatorisch heeft hij een zorgplicht voor de Recherche en een waakplicht ten aanzien van de taakuitoefening van de politie in het algemeen, waaromtrent hij dan ook voorstellen mag doen. Daarnaast is hij in hierarchische zin bevoegd aan alle ambtenaren met politiële taken belast instrukties te geven. (Zie schema II).

DE PROCUREUR-GENERAAL in verhouding tot de Politie in het algemeen en tot de Justitiële Politie in het bijzonder.

ORGANISATORISCH



HIERARCHISCH

Naar de Grondwet 1987: art. 146 lid 2 en art. 147

Bron: Essed, H.A.M., De Ontwikkeling van de Constitutionele Positie van de Procureur-Generaal in Suriname, Universiteit van Suriname, juli, 1993

7
Instruktie aan Politiële Ambtenaren
Het zelfde lid 3 Gw. 1975 geeft de P.G. de bevoegdheid "aan de ambtenaren, die met de politie zijn belast, zodanige instrukties te geven tot voorkoming, opsporing en nasporing van strafbare feiten als hij in het belang van een goede justitie nodig oordeelt.".
Sinds 1832 was de P.G. aan het hoofd van de administratieve politie gesteld. In 1950 werd hij van die dagelijkse leiding ontlast, maar bleef hij bevoegd politieambtenaren instrukties te geven. Deze bepaling is ook overgenomen in lid 2 van art. 146 Gw. 1987, maar daarin wordt gesproken van "ambtenaren die met politiële taken zijn belast". Deze formulering komt mij juister voor, omdat daaronder zonder twijfel alle ambtenaren vallen die op grond van welke wet dan ook politionele taken hebben, en dus niet alleen op ambtenaren die op grond van het Politiehandvest met de politie belast zijn. (Zie schema II).

8
Benoeming Schorsing en Ontslag
In de artikelen 145 tot en met 149 Gw. 1975 worden de benoeming, de schorsing en het ontslag van de leden van de "rechterlijke macht met rechtspraak belast" "en de Procureur-Generaal" in het algemeen geregeld. Deze artikelen gaan uit van een systeem waarbij voor de P.G. in beginsel dezelfde bepalingen gelden als voor de leden van de R.M.m.r.b.. Dit systeem werd bij S.S. 1950 ingevoerd, maar had toen alleen betrekking op de vereisten voor benoembaarheid die toen voor de "procureur-generaal en de advocaat-generaal" identiek waren aan die voor "De president en de leden van het Hof van Justitie". Vanaf 1975 is er juist m.b.t. de benoembaarheidsvereisten verschil en is al het overige betreffende de benoeming, de schorsing en het ontslag van de P.G. identiek aan dat van de leden van de R.M.m.r.b..
De bepalingen uit de Gw. 1975 betreffende het ontslag, de benoeming en de schorsing van de P.G komen in de Gw. 1987 in de art. 141 lid 2 en 3 en de artt. 142 en 143, in wat afgeslankte vorm terug. Daarbij is m.i. terecht veel meer ter nadere regeling aan "de wet" overgelaten. Zie verder par 6.3.3.1.

9
Vereisten voor benoembaarheid
In de Gw. 1975 is slechts één vereiste voor benoembaarheid tot P.G.. opgenomen, nl. de leeftijd van 30 jaar. Reeds in het K.B. 1816 was echter het zijn van "Meester in de Regten" een vereiste. In 1832 werd dat gewijzigd in "gegradueerd" zijn. Daarna is pas in de S.S. 1950 weer een bepaling opgenomen waarin voor de leden van het Hof van Justitie, de P.G. en de A.G., dezelfde vereisten werden gesteld, name-

lijk de "volle ouderdom van dertig jaren" en "de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid, hetzij de hoedanigheid van meester in de rechten". Ook in de S.S. 1955 was deze zelfde bepaling opgenomen.
De Gw. 1975 hanteert dit zelfde stelsel, door in lid 2 art. 145 voor de P.G. en de leden van de R.M.m.r.b., één benoembaarheidsvereiste, de leeftijd van 30 jaar, op te nemen. Lid 3 van dit art. 145 verwijst de "overige vereisten van benoembaarheid" naar de wet.
Het gegradueerd zijn komt in deze Grondwet van 1975 dus in het geheel niet voor als vereiste, noch voor de P.G. noch voor de leden van de R.M.m.r.b..
In de Gw. 1987 worden in art. 141 wederom in één bepaling de benoembaarheidsvereisten voor de leden van de R.M.m.r.b. en de P.G. geregeld. Deze zijn volgens lid 1 de leeftijd van 30 jaar, de Surinaamse nationaliteit en het hebben van woonplaats en hoofd-of werkelijk verblijf in Suriname. Voor de overige vereisten van benoembaarheid, verwijst lid 3 ook naar de wet. Opvallend is dat het vereiste van gegradueerd zijn, ook in deze tweede Grondwet van onze Republiek geheel ontbreekt.
De Gw. 1975 bevatte voor de P.G. dus alleen het benoembaarheidsvereiste van de leeftijd van 30 jaar. In de Gw. 1987 zijn meerdere vereisten opgenomen, maar ontbreekt ook het gegradueerd zijn. Het is daarom m.i. niet juist wanneer Mitrasing[200] stelt dat dit gegraduëerd zijn volgens de Gw. 1975 " een absolute eis" is.
Maar ook in de "wet" - het huidige Regl. R.M. dus - welke de artt. 138 en 141 lid 3 Gw. 1987 voorschrijft, zijn geen benoembaarheidsvereisten voor de Leden van de R.M.m.r.b. en de P.G. opgenomen. Wel is daarin, in art. 6, het vereiste van gegradueerd zijn opgenomen, voor de Advocaten-Generaal, de Hoofdofficieren van Justitie, enz.
Sinds de Gw. 1975 is het constitutioneel vereiste van gegradueerd zijn, voor de P.G. dus komen te vervallen en tot op heden is daarin ook niet op andere wettelijke wijze voorzien. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de leden van de R.M.m.r.b.. Men zou kunnen aanvoeren dat aan deze omissie - die ik een gevolg acht van de achterlopende afstemming van het Rgl.R.M. op de Grondwet - niet zo zwaar getild hoeft te worden, aangezien dit meer dan 150 jaar oude constitutioneel vereiste geacht moet worden gelding te hebben. Dat moge zo zijn, maar het blijft slordig dat voor overige leden van het O.M., voor advocaten,[201] alsmede voor

---

[200] Mitrasing, 1979, p. 96.

[201] Adcovatenbesluit, G.B. 1936 no 70, laatstelijk gewijzigd bij G.B 1971 no 9.

griffiers,[202] het gegradueerd moeten zijn wel een wettelijke grondslag heeft, maar dat voor rechters en de P.G., in dit vereiste noch grondwettelijk noch wettelijk is voorzien.

10
Geldelijke Voorzieningen
De "geldelijke voorzieningen" ten behoeve van de P.G., en de leden van de R.M.m.r.b. zijn zowel in de Gw. 1975 als in die van 1987 naar de wet verwezen. Constitutioneel werd dat voor het eerst bij S.S. 1950 geregeld. De "bezoldiging" van de P.G. werd toen afzonderlijk "door de Gouverneur vastgesteld onder goedkeuring des Konings", welke bepaling in S.S 1955 woordelijk werd herhaald.
Het begrip "geldelijke voorzieningen", respektievelijk in de artt. 145 lid 4 en 141 lid 3 van de Grondwetten in tijsvolgorde, sugereert meer dan bezoldiging. Mijns inziens zou de formulering, "het overige de rechtspositie rakende" juister zijn. Overigens is de wet waar naar verwezen wordt nog niet tot stand gebracht.

11
Strafvervolging van Constitutionele Figuren
Reeds in het K.B. 1816 was bepaald dat de P.G. tegen rechters in Suriname een strafvervolging kon instellen en dat zij alhier berecht konden worden. Vanaf 1865 werd de berechting van de leden van het H.v.J. overgebracht naar de Nederlandse Hoge Raad, waar de P.G. in Suriname de stukken ter vervolging naar toe diende te zenden.
In de Gw. 1975 en die van 1987 is er geen bepaling die expliciet de vervolging van leden van het H.v.J. en de ledenplaatsvervangers regelt. Mitrasing[203] wijst er echter op, dat uit de artikelen 148 lid 1 sub a en 149 Gw. 1975, impliciet volgt dat de leden van het H.v.J. en de P.G. zowel voor ambtsmisdrijven als voor andere gepleegde misdrijven, "..door de gewone rechter.." berecht kunnen worden. M.i. geldt dit ingevolge art. 142 Gw. 1987, mutatis mutandis ook voor de leden van de R.M.m.r.b..
Vanaf 1975 is de P.G. dus bevoegd de leden van de R.M.m.r.b. - en formeel dus ook zichzelf - strafrechtelijk te vervolgen. Daarvoor is overigens geen bijzondere rechtsgang gegeven, hetgeen impliceert dat zulks volgens de gewone procedure moet geschieden.
Toch is in beide Grondwetten, respektievelijk in de artt. 144 en 140, wel voorzien in een bijzondere rechtsgang, maar dan ter berechting van politici die van ambtmisdrijven verdacht worden. In de Gw. 1975 zijn deze figuren

---

[202] Rgl.R.M. art. 6.

[203] Mitrasing, 1979, p. 96.

limitatief opgesomd, te weten de President, de ministers en onderministers alsmede de leden van het Parlement, de Raad van Advies en de Rekenkamer. De Gw. 1987 hanteert het vage begrip "Politieke ambtsdragers", hetgeen een verruiming suggereert.
Bovendien heeft de Gw. 1987 nog de - als opzettelijk geplaatst overkomende - voorwaarde, dat het in staat van beschuldiging stellen "op een nader bij wet te bepalen wijze" dient te geschieden. Zolang die wet er niet is, zoals in casu het geval is, kan er dus geen inbeschuldigingstelling plaatsvinden en daarom vooralsnog ook geen strafvervolging in rechte ingesteld worden.
Al met al komt het er dus op neer dat in gevallen van ambstmisdrijven, er voor politieke ambstdragers - wie dat ook mogen zijn - in een forum privilegiatum en dus beschermder rechtsgang is voorzien, welke rechtsgang bij gebreke van een wet terzake, vooralsnog ook niet geoperationaliseerd kan worden. De berechting zal volgens de Gw. in ieder geval wel door het Hof van Justittie moeten geschieden.
Maar dan zien we aan de andere kant dat de leden van de R.M.m.r.b., indien zij een ambtsmisdrijf plegen, gewoon voor de Kantonrechter gesleept kunnen worden.
In 1992 is het bijna zover gekomen toen tegen een lidplaatsvervanger van het H.v.J. een strafrechtelijk vooronderzoek is ingesteld inzake een (vermeend) gepleegd ambtsmisdrijf. Het is niet goed te begrijpen waarom het O.M. in dat geval in de publiciteit is getreden zonder dat er door of namens de P.G. een strafvervolging in rechte was ingesteld. Het O.M. heeft namelijk terecht, steeds als beleid gehanteerd, dat ter bescherming van ook de belangen van personen tegen wie een strafrechtelijk vooronderzoek gaande is, er in beginsel geen informatie wordt verschaft.
Door in het bedoelde geval van dit beleid af te wijken, is het H.v.J. in Suriname op een zeer ongewenste wijze in de publiciteit gekomen, terwijl dat Hof zelf, na kennisname van de relevante stukken, geen aanleiding heeft gezien tegen het betreffend lidplaatsvervanger formele sankties te treffen. Ik ben van mening dat het O.M. in dezen omzichtiger te werk had moeten gaan.
In onze constitutionele ordening was sinds 1865 voorzien in een beschermde rechtsgang voor rechters. Na 1975 is daar een eind aan gekomen, maar voor politici kwam er wel een forum privilegiatum. Sinds 1987 zijn die "politieke ambtsdragers", indien zij van een ambtsmisdrijf verdacht worden, bijna ongrijpbaar omdat de benodigde wet er nog niet is. Het is m.i. ook niet verwachtbaar dat de Wetgever - zijnde de Nationale Assemblee en de Regering - haast zal maken met het tot stand doen komen van een wet, waardoor in gevallen van ambtsmisdrijven, de berechting van personen die die Wetgever uitmaken mogelijk wordt.
Ik acht de hier geschetste, grondwettelijk verankerde

situatie onaanvaardbaar, omdat rechters - oneerbiedig gezegd - eenvoudig kunnen "hangen", terwijl politici voor-alsnog gesaved lijken. Het is echter een notoir feit, dat het sinds de jaren vijftig vaker politici dan rechters zijn geweest die zich in de uitoefening van hun ambt misdragen hebben.

§ 6.3.3 Nieuwe Bepalingen

§ 6.3.3.1 Lid van de Rechterlijke Macht

In art. 131 Gw. 1975 en art. 133 Gw. 1987 is een bepaling opgenomen waarin wordt geregeld wie de "Rechterlijke Macht" vormen en dat de P.G. daarvan deel uitmaakt. Deze bepaling is nieuw voor onze constitutionele orde en mag dan ook als een stuk souverein recht beschouwd worden. Naast de R.M., onderscheiden beide Grondwetten ook "leden van de Rechter-lijke Macht met rechtspraak belast". Alhoewel nergens expliciet vermeld vallen m.i. ingevolge de artt. 131 en 145 Gw. 1975, en art. 32 Rgl.R.M., de leden van de R.M.m.r.b, samen met de leden van het H.v.J.. In G.w. 1987 is dat niet het geval, omdat ingevolge lid 3 art. 133 de "ledenplaatsvervangers van het Hof van Justitie" ook deel uitmaken van de R.M.m.r.b.. terwijl zij toch geen lid zijn van het H.v.J.
Naar mijn mening zijn in beide Grondwetten, de R.M. en de onderdelen daarvan nogal warrig geregeld. Verder is het Regl.R.M niet geheel in overeenstemming met de bewoordingen van de Gw. 1987, hetgeen in 1975[204] ook al het geval was. De R.M. kan men zich volgens art. 133 Gw. 1987 het best voorstellen als de verzameling van de volgende funktiona-rissen:

1 De President van het H.v.J.
2 De vice President van het H.v.J.
3 De leden van het H.v.J.
4 De ledenplaatsvervangers van het H.v.J.
5 De Procureur-Generaal
6 De overige leden van de O.M.
7 Andere rechterlijke ambtenaren die de wet aanwijst

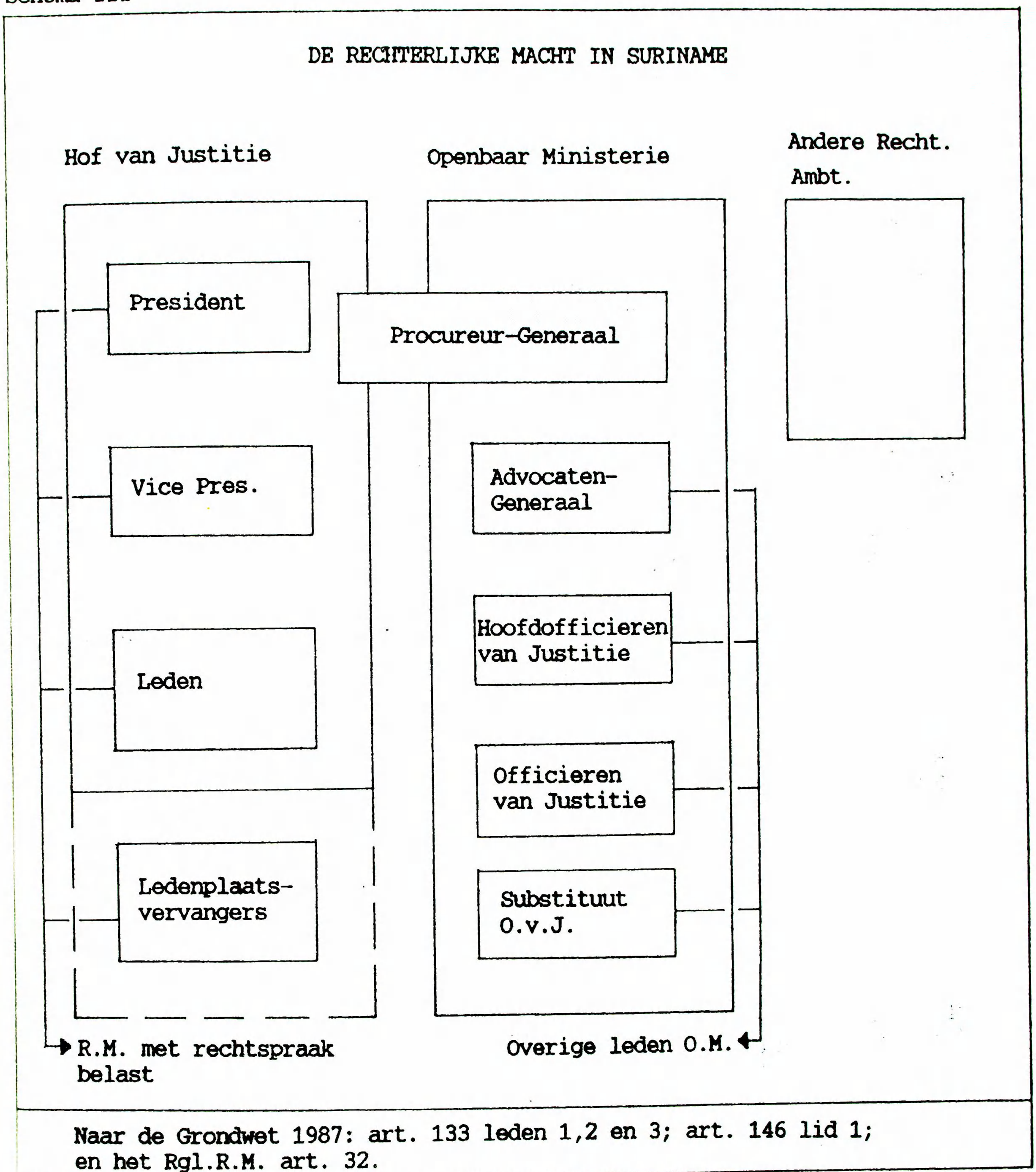
De R.M. wordt gevormd door alle onder 1 t/m 7 genoemde funktionarissen tezamen, aldus lid 1.
De R.M.m.r.b. wordt gevormd door de onder 1 t/m 4 genoemde funktionarissen, aldus lid 3.
Het H.v.J. is samengesteld uit de onder 1 t/m/ 3 genoemde funktionarissen, hetgeen echter volgt art. 32 Regl.R.M..

---

[204] Mitrasing, 1979, p. 95.

De onder 5 t/m 7 genoemde funktionarissen zijn ingevole de leden 1 en 3 van art 133 Gw. 1987, wel lid van de R.M., maar niet met rechtspraak belast.
In schema III is de samenstelling van de R.M. volgens de Gw. 1987 en het Regl.R.M. gevisualiseerd.

Schema III



Naar de Grondwet 1987: art. 133 leden 1,2 en 3; art. 146 lid 1; en het Rgl.R.M. art. 32.

Bron: Essed, H.A.M., De Ontwikkeling van de Constitutionele Positie van de Procureur-Generaal in Suriname Universiteit van Suriname, juli, 1993.

Binnen de R.M. neemt de P.G. een geheel eigen positie in. Hij is geen lid van de R.M.m.r.b. en ook geen lid van het H.v.J.. De P.G. oefent bij dat Hof wel het O.M. uit en is logischerwijs dan ook het hoofd van deze instantie.
De P.G. is dan ook het enige lid van de R.M. dat bevoegdheden heeft zowel bij het H.v.J., als over het O.M.. Bij het H.v.J. kan alleen de P.G. het O.M. vertegenwoordigen, hetgeen hij wel kan mandateren maar niet kan delegeren. In deze is de P.G. meer als orgaan te beschouwen.
Als hoofd van het O.M. geeft hij dagelijks leiding aan deze instantie die met uitsluiting van elk ander orgaan verantwoordelijk is voor de opsporing en belast met de vervolging van strafbare feiten. In dezen, staat de P.G. meer als persoon centraal.

De op de R.M. betrekking hebbende bepalingen uit de Gw. 1987 vormen tezamen een stelsel waarin drie zaken geregeld zijn, te weten:
1 de samenstellende delen van de R.M.
2 de vereisten voor benoembaarheid van de leden van de R.M.
3 het overige; de benoeming, de schorsing en ontslag van de leden van de R.M. rakende.

Op het eerste en tweede is hierboven reeds ingegaan.
Ten aanzien van het derde kan tenslotte nog het volgende vermeld worden. Alleen de P.G. en de leden van het H.v.J worden ingevolge lid 2 art. 141 voor het leven benoemd. Wat de P.G. betreft is dit een in 1975 ingevoerde nieuwigheid, welke als de belangrijkste waarborg voor zijn onafhankelijkheid van de uitvoerende macht gezien moet worden. De leden van het H.v.J. werden sinds 1865 reeds voor het leven benoemd. De benoeming van de P.G. vindt, evenals voor de leden van de R.M.m.r.b., plaats door de regering "na advies" van het H.v.J..
Het ontslag en een schorsing van de P.G. worden in de Gw. 1987 in de artt. 142 en 143 verder in één adem geregeld met die van de leden van de R.M.m.r.b.

§ 6.3.3.2 Algemeen vervolgingsbeleid en bevelen aan de Procureur-Generaal

"De regering bepaalt het algemeen vervolgingsbeleid."
"In het belang van de staatsveiligheid kan de regering in concrete gevallen bevelen met betrekking tot de vervolging geven.", aldus de leden 5 en 6 art. 137 Gw. 1975, waarmee eveneens een stuk souverein recht werd toegevoegd aan de constitutionele positie van de P.G.. In art. 148 Gw. 1987 is toegevoegd dat de regering deze bevelen "aan de Procureur-Generaal" kan geven.

Het gaat hier dus enerzijds om een "algemeen vervolgingsbeleid" en anderzijds om bevelen "in concrete gevallen" .. "in het belang van de staatsveiligheid".

Het bepalen van het **algemeen vervolgingsbeleid** is een politieke verantwoordelijkheid van de Regering.[205] Dit beleid zou b.v. kunnen inhouden het aangeven van een gewenste prioriteit inzake het vervolgen van bepaalde strafbare feiten. Zo zou de regering kunnen aangeven dat zo veel als mogelijk, elke vorm van sexueel geweld vervolgd moet worden.
Het algemeen vervolgingsbeleid kan ook betrekking hebben op een beleid inzake de afdoening buiten proces. Een voorbeeld daarvan was de in 1991 aan de P.G. gerichtte "beleidsindicatie afdoening buiten proces" inzake de wet ekonomische delikten en de wet tegengaan smokkelen.[206] Daarbij is gemotiveerd aangegeven waarom het wenselijk zou zijn om zo weinig mogelijk gebruik te maken van het afdoen buiten proces bij ekonomische delikten.
Ook zou de regering een gewenst seponeringsbeleid kunnen aangeven, b.v. het niet vervolgen van schoolgaande first-offenders van de Opiumwet.
Het door de regering te geven algemeen vervolgingsbeleid richt zich tot het O.M. als geheel en heeft m.i. slechts betrekking op de vervolging, tot het moment van de strafvervolging in rechte. (zie hiervoor meer in par. 6.6.).
Dit beleid zal dus nooit zover mogen reiken dat het de P.G. belet in zijn algemeenheid of aangaande bepaalde delikten, strafvervolgingen in te stellen. Indien de Regering dat zou wensen, dan zou zij met de Nationale Assemblée de strafbaarheid van het betreffende feit moeten opheffen.
Omgekeerd mag m.i. dit algemeen vervolgingsbeleid er nooit op gericht zijn, het O.M. ertoe te bewegen van haar bevoegdheden - in die gevallen oneigenlijk - gebruik te maken, ten einde niet strafbaar gedrag van burgers of politieke opponenten tegen te gaan. Indien de Regering wenst dat het O.M. optreedt tegen bepaald gedrag, dan dient daartoe een wettelijke grondslag gegeven te worden.
De Regering is aan de Nationale Assemblee verantwoording verschuldigd over dit algemeen vervolgingsbeleid. Deze verantwoording kan in dat College, bij monde van de Minister van Justitie en Politie, worden afgelegd. Formeel wordt het door de Regering gegeven en dient het m.i. gericht te

---

[205] Ooft, 1976, p. 97.

[206] Het begrip "beleidsindicatie" acht ik onjuist, omdat hier m.i. sprake was van een "algemeen vervolgingsbeleid". Ook is het abusievelijk door de Minister van Justitie en Politie gegeven, omdat slechts de Regering daartoe bevoegd is. (Archief Justitie, 6-12-'91 nr 5374).

zijn aan de P.G., in zijn hoedanigheid van hoofd van het O.M.. Het dient openbaar gegeven te worden, zal de vorm van een gemotiveerd verzoek moeten hebben en mag uiteraard geen betrekking hebben op een concreet geval.
Het lijkt mij wenselijk dat de Regering vaker dan tot nu toe het geval is geweest, van deze grondwettelijke bevoegdheid gebruik maakt, als instrument voor een gerichte criminaliteitsbestrijding.

De Regering kan echter wel "in het belang van de staatsveiligheid", maar dan slechts in "concrete gevallen", aan de P.G. bevelen geven met betrekking tot de vervolging. Mitrasing[207] vermeldt m.i. abusievelijk in " concrete gevallen van staatsveiligheid". Daarmee wordt de suggestie gewekt alsof zo een konkreet geval steeds persé een in onze strafwet als zodanig gekwalificeerd misdrijf "tegen de veiligheid van de staat" moet betreffen. (Zie hierover verder ook par. 6.4.5.1).
Er is m.i. echter niet voldoende duidelijkheid over wat precies onder de "staatsveiligheid" moet worden verstaan en wanneer het in het belang daarvan kan zijn om een bevel aan de P.G. te geven.
Wat de eerste vraag betreft, die vooral juridisch van aard is, zou men er van kunnen uitgaan dat de veiligheid van de staat alleen aan de orde is wanneer het betreft één als zodanig in onze strafwetten gekwalificeerd delict. Het komt mij voor dat deze benadering te eng is en dat de woorden van de Gw. 1975 en 1987 een ruimere interpretatie toelaten. Dat wil zeggen, dat ook andere strafbare feiten, die niet als zodanig gekwalificeerd zijn, toch de staatsveiligheid zouden kunnen betreffen.
Na de eerste vraag, of de staatsveiligheid al of niet aan de orde is, komt de tweede vraag, namelijk of het in het belang daarvan is of kan zijn, om al of niet tot vervolging over te gaan. Het andwoord op deze vraag zal m.i. vooral een politiek antwoord zijn.
In 1990 was er sprake van een geval waarbij er geen misdrijf tegen de staatsveiligheid aan de orde was, maar de Regering het wel in het belang daarvan achtte, aan de P.G. een bevel te geven. De Regering gaf de P.G. toen het bevel, om de aanhouding van de leider van een illegaal gewapende groep - die onder vrijgeleide van de President in Paramaribo vertoefde i.v.m. vredesonderhandelingen - te doen beëindigen. De aanhouding geschiedde op vermeende verdenking van overtreding van de Opiumwet. De opdracht tot aanhouding werd gegeven door de bevelhebber van het Nationaal Leger, waartegen de gewapende groep sinds 1986 een guerrillaoorlog voerde. Deze aanhouding waarbij twee doden te betreuren vielen, dreigde te leiden tot het weer oplaaien van

---

[207] Mitrasing, 1979 p. 101.

de gewapende stijd en raakte m.i. vooral daarom inderdaad de veiligheid van de Staat. Het toen door de regering aan de P.G. gegeven bevel, om elke verdere vervolging te doen staken, werd m.i. dan ook overeenkomstig de Grondwet gegeven.

Een nog recenter geval deed zich voor in april 1993 waarbij de legerleiding de Minister van Defensie beschuldigde van het aanzetten van anderen tot het eventueel om het leven brengen van de bevelhebber van het leger, in geval die bevelhebber zich zou verzetten tegen zijn ontslag door de regering. De legerleiding beschuldigde de Minister publiekelijk van het in gevaar brengen van de staatsveiligheid en beriep zich, naar ik vermoed, daarbij op het decreet [208] waarbij een "aanslag tegen de militaire gezagdrager" gekwalificeerd is als een misdrijf tegen de veiligheid van de Staat. De legerleiding drong publiekelijk aan op een strafrechtelijk onderzoek door de P.G.. De regering heeft een verzoek daartoe aan de P.G. ook gedaan en zijn bevinding was dat de Minister zich niet aan het bedoelde of enig ander strafbaar feit schuldig had gemaakt. In dit geval betrof het dus expliciet een als misdrijf tegen de veiligheid van de staat gekwalificeerd delikt. Toch zou de regering ook in dit geval op grond van art. 148 Gw. 1987, er ook voor gekozen kunnen hebben de P.G. bij voorbaat te bevelen elke vervolging in dit konkrete geval achterwege te laten. Daarmede zou deze kwestie in ieder geval formeel, binnen enkele uren afgehandeld kunnen zijn. De keuze voor die optie zou dan vooral gelegen zijn in het expliciet politiek karakter van de beschuldiging van de legerleiding. Juist daarom zou een politiek ingegeven antwoord, evenwel gebaseerd op een door de Grondwet uitdrukkelijk gegeven bevoegdheid, m.i. mogelijk zijn geweest.

Een in art. 148 Gw. bedoeld bevel kan m.i. ook slechts door "de regering" en niet door de President en nog minder door de Minister van Justitie en Politie gegeven worden. Het wordt formeel gericht aan de P.G. en heeft in wezen betrekking op zijn prerogatief tot het instellen van een strafvervolging in rechte. De bijvoeging van de woorden "aan de Procureur-Generaal" in de Gw. 1987 komt mij dan ook juist voor.
Een zodanig bevel kan daarom geen verbod voor het O.M. inhouden een administratief onderzoek in te stellen en een dossier aan te leggen. Toch zal zo een bevel steeds wel aanhouding dan wel invrijheidstelling tot gevolg moeten hebben, evenals dat het geval is bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel krachtens de artikelen 156 lid 2 en 222 W.v.Sv.. Immers ook in dat geval wordt er van uitgegaan

---

[208] Decreet E-80, S.B. 1984 no 17.

dat door het afzien van een strafvervolging in rechte, in beginsel de grondslag voor verdere vrijheidsbeneming komt te vervallen.

In dit verband kan nog gewezen worden op art. 4 Rgl. R.M. waarbij de P.G. in het algemeen wordt "verplicht de bevelen na te komen, welke hem in zijn ambtsbetrekking door of vanwege de President van de Republiek" worden gegeven. Deze bepaling staat haaks op art. 148 Gw. 1987, aangezien daarin grondwettelijk voorzien is dat slechts in bepaaldelijk aangegeven gevallen door de Regering aan de P.G. bevelen kunnen worden gegeven. De Grondwet derogeert echter deze bepaling uit het Rgl. R.M. aangezien de eerste van hogere orde en van latere datum is.
Vóór de Gw.1975 was deze derogatie er niet, en volgens Sjak Shie[209] kwam het sinds de vijftiger voor, dat de Minister-President maar ook de Minister van Justitie, bij tijd en wijle, op grond van deze bepaling, meenden in concrete gevallen opdrachten aan de P.G. te kunnen geven, niet alleen met betrekking tot de vervolging, maar zelfs met betrekking tot de opsporing.
De Miranda[210] bevestigt dit, en geeft aan dat hij als P.G., verzoeken tot afzien van vervolging zonder meer niet gehonoreerd heeft. Verzoeken om intensivering van een vervolging, werden door hem wel in overweging genomen.

Bij het bepalen van het algemeen vervolgingsbeleid richt de regering zich dus tot het O.M. en legt daarvoor zonodig verantwoording af aan De Nationale Assemblée. Over een aan de P.G. gegeven bevel krachtens deze grondwettelijke bepaling, kan de volksvertegenwoordiging van de regering m.i. in beginsel geen politieke (publiekelijke) verantwoording verlangen.
Het bovenstaande doet mij tot de slotsom komen dat er tussen beide bevoegdheden geen hiërarchieke, maar een parataktische verhouding bestaat. Verder zijn er wel raakvlakken. Het zou daarom juist zijn ze wederom in aparte leden te regelen, zoals in de Gw. 1975 het geval was. Meer duidelijkheid ten aanzien van wat onder "het belang van de staatsveiligheid" moet worden verstaan is m.i. eveneens gewenst.

---

[209] Sjak Shie, oud Advocaat-Generaal. (Persoonlijk interview).

[210] Mr. M.G. de Miranda, oud P.G. in Suriname. (Persoonlijk interview).

§ 6.3.3.3 Toetsing van de wet aan de Grondwet

In de artikelen 96 en 97 Gw. 1975 was bepaald dat de President een door het parlement aanvaard "wetsvoorstel", alvorens te bekrachtigen aan de P.G. diende te zenden. De President kon in beginsel zo een wetsvoorstel niet eerder bekrachtigen dan 14 dagen nadat hij aan deze "zendplicht"-had voldaan.[211] Binnen die termijn was o.a. de P.G. bevoegd het C.H. te adiëren teneinde een uitspraak te doen over de verenigbaarheid van het al dan niet bekrachtigd wetsvoorstel met één of meer bepalingen van Hoofdstuk 1 van die Grondwet.
Deze bevoegdheid van het C.H. tot preventieve normkontrole[212] en tot repressieve normkontrole indien bekrachtiging en inwerkingtreding hadden plaats gevonden, alsmede de bevoegdheid van de President, de P.G., of ten minste een derde van het aantal leden van het Parlement om het C.H. daartoe te adiëren, waren nieuw voor onze constitutie. Ook daarmee werd daarom een stuk souverein recht toegevoegd aan onze constitutionele orde en in het bijzonder aan de positie van de P.G.
Voor de P.G. was deze materie echter in het geheel niet nieuw, omdat hij vanouds, tot aan 1975 én daarna, verantwoordelijk is geweest voor de ambtelijke voorbereiding van wetgeving. Daarvan maakt altijd deel uit een dogmatische toetsing aan de con. rgl.. In feite, werd deze funktie welke de P.G. historisch - maar steeds in strijd met des wetgevers wil - vervuld heeft, hem in 1975 door de wetgever ook nog grondwettelijk gegeven, door hem de bevoegdheid toe te kennen het C.H. te verzoeken een door het Parlement goedgekeurd wetsvoorstel onverenigbaar met de Grondwet te verklaren.
Doctrinair was dit m.i. echter in strijd met het beginsel der machtenscheiding, en was het risico erg groot dat de P.G. in botsing kwam met het Parlement. De P.G. is primair de constitutionele figuur die " waakt in het bijzonder voor de handhaving en uitvoering der wetten"[213], waar ik aan zou willen toevoegen; zoals de wetgever die gewild heeft. Aan deze figuur moet het dan niet gelaten worden formeel een poging te doen, aan een door die wetgever gewild wetsvoorstel, verdere rechtsgevolgen te ontnemen. Indien die poging mislukt kan de geloofwaardigheid van de P.G. als

---

[211] Mitrasing, 1979, p. 111.

[212] Concept Memorie van toelichting van een ontwerp voor een wet op het Constitutioneel Hof, Ramdat Missier L.F. e.a., augustus 1989, Ministerie van Justitie en Politie.

[213] Minkenhof, p. 18.

behoeder van een door hem aangevochten wet in het gedrang komen. Maar in dat geval zou diezelfde P.G. die in de Surinaamse kontekst ook ambtelijk reeds doctrinair getoetst had en overtuigd was van zijn geljk, weleens in de verleiding kunnen komen om door middel van een gericht seponeringsbeleid een strafbepaling tot een dode letter te maken.

In de Memorie van toelichting op de "Ontwerp Grondwet" 1975[214] ging men niet uit van strijdigheid met de leer, maar werd gesteld dat er voor het uitoefenen van deze funktie door de P.G., "waarborgen voor zijn onafhankelijkheid moeten worden gegeven"."Het is om deze reden" aldus de Memorie verder, "dat de functie van Procureur-Generaal onverenigbaar moet worden geacht met ambtelijke functies, welke een subordinatie aan de regering inhouden". Of daarbij ook specifiek gedoeld werd op de funktie van ambtelijke voorbereider van wetgeving, welke de P.G. steeds vervuld heeft, is mij niet duidelijk. Men achtte het in ieder geval wenselijk een eind te maken aan subordinaire uitvoerende funkties van de P.G., ten einde hem in staat te stellen zijn grondwettelijk gegeven aandeel in de abstrakte en in de regel preventieve toetssingstaak, onafhankelijk te vervullen.
Men zag dus niet de toetsingstaak zelf als onverenigbaar met de strafrechtelijke funktie van P.G., maar achtte het vervullen van een aan de regering ondergeschikte funktie als onverenigbaar met deze toestsingstaak.
Ik ben echter van mening dat zo een formele toesingstaak van de P.G. haaks staat op het beginsel van de scheiding der machten en ongewenste botsingen tussen de rechterlijke macht en de wetgevende macht tot gevolg kan hebben. Ik acht het dan ook juist dat de P.G. in de Gw. 1987 niet langer betrokken is bij de toetsing van de wet aan de Grondwet.

§ 6.3.3.4 Geen inmenging in opsporing en vervolging

De periode van het souverein constitutioneel recht bracht ten aanzien van de bescherming van het beginsel van de scheiding der machten een interresante nieuwigheid. In het bijzonder betreft het de bijna absolute scheiding tussen de Uitvoerende Macht enerzijds en de Rechterlijke Macht anderzijds. Ondanks de vervaging van de machtsgrenzen tussen de Uitvoerend Macht en de Wetgevende Macht, wordt de rechterlijke funktie volgens onze constitutionele ordening geheel onverdeeld uitgeoefend. De beide Grondwetten bevatten

---

[214] Ontwerp-Grondwet van Suriname met bijbehorende Memorie van Toelichting.

bovendien een aantal bepalingen waarbij expliciet de gewenste onafhankelijkheid bij de rechtspraak wordt benadrukt. Oud zijn in dit verband resperktievelijk de artt. 10 en 11 Gw. 1975 en Gw. 1987 waarin is bepaald, dat niemand tegen zijn wil afgehouden kan worden van de rechter die de wet hem aanwijst, waarmee primair de rechtzoekende beschermd wordt.
Nieuw zijn de volgende bepalingen, die in verband met de te pogen intepretratie, woordelijk volgen.
Gw. 1975.
Art. 135: "Elke inmenging in rechtszaken is verboden".
Art. 137 lid 1 eerste volzin: " Het openbaar ministerie is met uitsluiting van elk ander orgaan belast met de vervolging van strafbare feiten.
Gw. 1987.
Art. 131 lid 3: "Elke inmenging inzake de opsporing en de vervolging en in zaken bij de rechter aanhangig, is verboden".
Art. 145 eerste volzin: "Het Openbaar Ministerie is met uitsluiting van elk ander orgaan verantwoordelijk voor de opsporing en belast met de vervolging van alle strafbare feiten."
De syntactische verschilen zijn op het eerste gezicht duidelijk. De Gw. 1987 verbijzondert naar het strafrecht. Nu levert, naast inmenging in "rechtszaken" (Gw.1975), ook elke inmenging bij "de opsoring en de vervolging" een schending van de Grondwet op. Ook is het O.M. thans met uitsluiting van elk ander orgaan, niet alleen "belast met de vervolging" (Gw. 1975), maar ook nog "verantwoordelijk voor de opsporing".
Een tweede semantische blik zoekt naar de verhouding tussen deze bepalingen, tussen met uitsluiting van andere organen verantwoordelijk en belast zijn enerzijds en niet-inmenging anderzijds. Indien beide bepalingen op hetzelfde zien, dan is er sprake van tautologie. De veronderstelling dat de Grondwet in nodeloze herhaling zou treden mag echter niet de eerste optie zijn.
Een pragmatieke blik in het verleden biedt in dezen misschien uitkomst. Sinds het K.B. 1816 tot heden is steeds in elke con. regl. een bepaling opgenomen, houdende een verbod aan het uitvoerend gezag zich met de rechtspraak te bemoeien. Onder het koloniaal recht werd steeds van het "politiek gezag" gesproken. Het R.R. 1865 sprak heel vooruitstrevend van de "Regering", terwijl in 1936 en 1948 de realiteitszin gebood dit verbod aan de "Gouverneur" op te leggen. Vanaf 1950 tot en met de Gw. 1975 is dit verbod veralgemeend tot een verbod op "elke inmenging" in rechtszaken. Tegelijkertijd bracht de Gw. 1975 de nieuwigheid van het, met uitsluiting van elk ander orgaan belast zijn met de vervolging. En dan tenslotte de Gw. 1987 zoals hierboven geciteerd.
De drie beschikbare semiologische instrumenten leveren m.i.

nog geen sluitend antwoord op de vraag, of hier sprake is van tautologie, maar zeker is dat deze bepalingen en met name de verbijzonderingen in 1987, er geen twijfel over laten bestaan, dat de Surinaamse Grondwetgever steeds nadrukkelijker elke bemoeienis bij de opsporing zondermeer en in beginsel elke inmenging bij de vervolging, volstrekt afwijst. Ook ligt voor de hand dat met name de ervaringen van de jaren tachtig daar de materiële grond voor zijn. Hoe het ook zij, tautologie of niet, herhaling in de Grondwet ter voorkoming van die ervaringen, is m.i. op haar plaats. Blikkend naar de toekomst komt het mij bovendien wenselijk voor, het verbod op inmenging in het bijzonder te richten tot het uitvoerend gezag, of het "politiek gezag", zoals in het verleden ook al is geschied. Het hedendaags begrip "politieke amtsdragers" lijkt mij onvoldoende gedefinieed. Nog verkieselijker zou het zijn aan overtreding van zulk een verbod voor die politici (grond)wettelijk sankties te verbinden.

§ 6.3.4 Vervallen Bepaling

In de constitutionele periode van het souverein recht zijn met betrekking tot de P.G. twee bepalingen die uit vorige constitutionele perioden stamden komen te vervallen.

1
Voltrekking doodvonnissen
Op de eerste plaats verviel de bepaling, daterend uit 1865, betreffende de vereiste inschakeling van de P.G. bij de voltrekking van een doodvonnis, anders dan in het geval van oorlog of beleg. Het laatste in Suriname uitgespoken doodvonnis werd op 19 november 1927 voltrokken.[215] De doodstraf is echter niet afgeschaft. Ik zie het daarom niet als een verbetering dat deze bepaling is komen te vervallen.

2
Waarneming van de Procureur-Generaal
Op de tweede plaats is komen te vervallen de bepaling uit het Surinaamse Staatsregelingen van 1950 en 1955, betreffende de waarneming van de P.G. in geval van belet of ontstentenis.

---

[215] Man A Hing, p. ii.

§ 6. 4 De Procureur-generaal in de Politische Umwelt

§ 6.4.1 Inleiding.

De materiële werkelijkheid die schuilgaat achter de formele bepalingen van een geschreven constitutionele regeling zou men zich kunnen indenken als de schaduw die deze regels, voor een voetlicht geplaatst, doen ontstaan op een levend decor, de samenleving. De beeltenis die zulk een schaduw dan vormt is niet altijd een gelijkend silhouet van de karakters, zoals getekend met de regels van die Grondwet. In de eerder behandelde constitutionele perioden ben ik steeds ook op de zo onstane discrepantie tussen formeel beeld en materiële werkelijkheid van de P.G. ingegaan.
Ook in de huidige constitutionele periode wijkt de formele constitutionele positie van de P.G. af van die welke hij materieel in het feitelijk politieke gebeuren inneemt.
In het vorig hoofdstuk bleek dat de Nederlandse wetgever reeds in 1901 formeel een eind maakte aan de machtsgrenzen overschrijdende positie van de P.G., maar de facto bleef hij de hoogste uitvoerende justitiële en politiële ambtenaar en vanaf 1950 tot 1975 fungeerde hij dan ook als direkteur van justitie en politie. Ook is in dat hoofdstuk gebleken dat mede als gevolg van die uitvoerende funktie, de P.G. uiteindelijk belast werd met een scala van taken en bevoegdheden op vrijwel alle gebieden van overheidszorg.
Maar ook de Surinaamse Grondwetgever heeft in 1975 uitdrukkelijk gewild, dat de P.G., geen aan het uitvoerend gezag subordinaire funkties zou vervullen. Toch bleef de P.G.. ook na 1975, in de constitutionele periode van souverein recht, verschillende aan het uitvoerend gezag subordinaire funkties vervullen. Daar kwam nog bij een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van zijn procesvertegenwoordigingstaak.
Tenslotte werd de P.G ook nog op indringende wijze betrokken bij de veiligheid van de staat.
Een kijk op deze Politische Umwelt, zal hopelijk een scherper beeld van de constitutionele positie van de P.G. in het souverein recht doen ontstaan.

§ 6.4.2 Wettelijk gegeven funkties

In par. 5.3.3 is reeds ingegaan op de redenen waarom vanaf de eeuwisseling tot na 1950, aan de P.G. een zeer groot aantal taken en bevoegdheden zijn toebedeeld, die in het geheel niet liggen in de lijn van zijn strafrechtelijke taak en verantwoordelijkheid. Het betreft taken en bevoegdheden op vrijwel alle gebieden van overheidszorg waarvoor

pas na 1950 successievelijk departementale strukturen zijn opgezet. Aangezien deze taken en bevoegdheden bij wet gegeven zijn, kunnen zij slechts bij wet aan regerings-of uitvoerende funktionarissen worden overgedragen.
Voor zover mij bekend is nooit een ontwerp ter zake ingediend, maar heeft Harmsma[216] in 1981 wel een poging gewaagd om de elementen van deze verzameling van wettelijke bepalingen, op een rijtje te zetten. Hij kwam tot een opsomming van 128 wettelijke regelingen, waarin één of meer taken of bevoegdheden aan de P.G. zijn toebedeeld. Voor alle duidelijkheid zij gesteld dat het in dezen niet de standaard strafbepalingen betreft. Met alle respekt voor het monnikewerk, heb ik op grond van steekproeven gekonstateerd dat Harmsma's opsomming enerzijds niet geheel volledig is, terwijl anderzijds een aantal regelingen reeds voor 1981 was vervangen of vervallen. Het lijkt mij overigens een schier onmogelijke taak om al deze naar schatting meer dan 300 wettelijke bepalingen verspreid over meer dan 100 wettelijke regelingen terug te vinden in onze moeilijk beklimbare wettenberg.[217]
De hier aan de orde zijnde problematiek verschilt in wezen niet van die in par. 5.3.2 behandeld, betreffende de aan de P.G. wettelijk toebedeelde funkties, die feitelijk bij de direkteur van justitie thuis horen.
Ook voor de hier bedoelde taken en bevoegdheden van de P.G. op vele gebieden van overheidszorg, heeft er nog geen strukturele wettelijke overdracht plaatsgevonden, maar is van wijzigingen van bepaalde regelingen wel gebruik gemaakt om incidenteel toch enige overdrachten te doen plaatsvinden.
Ondertussen zit de P.G. anno 1993 m.i. nog opgescheept met een bonte verzameling van zelfs uit de vorige eeuw daterende taken en bevoegdheden, die in het geheel niet liggen in de lijn van zijn in wezen strafrechtelijke funktie. Dit acht ik bijzonder ongewenst en het leidt in de praktijk tot situaties waarbij een direkteur van een departement niet bevoegd is op te treden in het kader van de naleving van een wettelijke regeling, welke zijn verantwoordelijkheid direkt regardeert, terwijl de P.G. die wel bevoegd is, in den regel voldoende inzicht in de betreffende materie mist. Wel is er binnen het bureau van de P.G. een afdeling Extrajudicieel, ter afhandeling van deze, veelal geheel civiel- of administratief rechtelijke aangelegenheden.

---

[216] Mr. A. Harmsma, Nota t.b.v. het Min. v. Jus. en Pol. d.d 29 mei 1981. (Archief Justitie).

[217] Met dit begrip doel ik op de meer dan 8000 wettelijke regelingen die vanaf 1816 tot 1957 werden uitgevaardigd.(zie par. 5.3.1).

§ 6.4.3 Procesvertegenwoordiging van de Republiek

Lid 2 art. 146 Gw. 1987 bepaalt: " De Procureur-Generaal vertegenwoordigt de Republiek Suriname in rechte.". Deze vertegenwoordiging betreft alle civiele gedingen, zowel voor de nationale als een internationale rechter, waarbij de Republiek Suriname, hetzij als eiser, hetzij als verweerder betrokken is. Naar mijn mening laten deze woorden van de Grondwet geen delegering, maar ook geen mandatering van deze bevoegdheid toe. Anders is dat met de vertegenwoordiging van het O.M. bij het H.v.J., welke bevoegdheid sinds 1865 "door of namens" de P.G. geschiedt, waardoor de mandatering daarvan wel mogelijk is. De vertegenwoordiging van de Staat in een civiel proces echter, is volgens de woorden van alle constitutionele regelingen steeds door de P.G. geschied, en de mogelijkheid van mandatering is tot op heden nooit geopend.

In par 2.3.1 zagen we reeds dat de R.F sinds 1682 belast werd het "..Recht van de Hooge Overheid alomme waartenemen.." De P.G. werd in 1832 nadrukkelijk aangewezen als de " ..Zaakwaarnemer van het Koloniale Gouvernement, zoo dikwerf deszelfs belangen eenige Regterlijke beslissing mogten vorderen.". De vertegenwoordiging van de staat in rechte door de P.G. werd aanvankelijk dus afgeleid uit zijn aanwijzing als de zaakwaarnemer van de staat. Sinds het R.R. 1865 tot heden "vertegenwoordigt" de P.G. de staat "in rechte" zonder meer. De woorden van de lange reeks constitutionele regelingen, hebben naar mijn mening dus nooit de delegering noch de mandatering van dit prerogatief van de Openbare Aanklager mogelijk gemaakt.

Toch is het in de praktijk reeds jaren zo dat de P.G. altijd een ander machtigt om namens hem de staat in rechte te vertegenwoordigen. In de regel is dat een advokaat, maar in gevallen waarin een comparitie van partijen wordt gelast, of een schikking gevonden kan worden, machtigt de P.G. steeds deze of gene ambtenaar om namens hem de staat bij de comparitie te vertegenwoordigen of met de schikking in te stemmen.
Deze praktijk is van oude datum, en was formeel gestoeld op Publicaties van de Gouverneur uit 1843 en 1847.[218]
In 1843 werd bepaald dat "naar aanleiding van" Art. 21 K.B. 1832, de P.G. vervangen mocht worden door een advocaat aan wie de "titel van Lands-Advocaat" werd meegegeven. In 1847 werd zelfs - "met wijziging" van art. 21 K.B. 1832 - bepaald dat "In zaken van geheel civilen aard" waarbij de belangen van het Gouvernement een rechterlijke beslissing vorderden niet langer de P.G., maar een door de Gouv. aan

---

[218] G.B. 1843 no 2 en G.B. 1847 no 9.

gewezen Praktizijn zou optreden. Door het inwerkingtreden van het eerste Regl.R.M. in 1869, zijn deze publikaties die instrukties inhielden voor de P.G. en het Gerechtshof m.i. komen te vervallen. Mij is niet bekend of daarna wederom zo een bepaling formeel gegeven is. Sinds 1865 echter vertegenwoordigt de P.G. constitutioneel de staat "in rechte" en ik meen dan ook dat de praktijk van de mandatering daarvan in strijd is met de woorden van de Gw.

Deze civiele procesvertegenwoordiging heeft een eigen interesante ontwikkeling doorgemaakt die enerzijds bepaald is door de ontstane onderscheiding tussen publiekrecht en privaatrecht en anderzijds de toetreding van onze Republiek tot het volkenrechtelijk toneel.
De onderscheiding tussen publiek- en privaatrecht heeft als gevolg gehad de acceptatie door de rechter, dat de Overheid, zelfs in de vervulling van haar overheidstaak, daarbij, naar de regels van het privaatrecht, toch onrechtmatig kan optreden.[219] Daarmee werd ook in ons land de weg naar de gewone rechter geopend, om verhaal te zoeken op de onrechtmatig handelende Overheid. Deze weg is sindsdien erg vaak bewandeld en steeds wordt de vordering ingesteld tegen de staat, vertegenwoordigd door de P.G..
Sinds ons land zelfstandig deelneemt aan het volkenrechtelijk rechtsverkeer is de P.G. ook belast met de vertegenwoordiging van onze Rupubliek bij welke internationale rechterlijke instantie dan ook.

Het resultaat van beide ontwikkelingen is dat de P.G. in Suriname als dé procesvertegenwoordiger van de Republiek, in zeer vele nationale en ook steeds meer internationale processen formeel betrokken is, terwijl in den regel noch hij zelf, noch zijn O.M. daarbij inhoudelijk voldoende is betrokken. Wel is de P.G. ook inhoudelijk betrokken bij de processen voor de internationale rechter.
Ik ben van mening dat deze procesvertegenwoordiging van de Republiek, om de volgende redenen niet bij de P.G. thuis hoort.

1
Deze vorm van vertegenwoordiging van de Staat betreft steeds het civiel recht. De P.G. is zowel grondwettelijk als wettelijk in wezen een strafrechtelijke figuur en het O.M.. een strafrechtelijke instantie. De civiele procesvertegenwoordiging van de Staat past doctrinair dus al niet bij een strafrechtelijk gespecialiseerde figuur als de P.G..

---

[219] Ostermann arrest, HR 20-11-1924, NJ 1925, blz. 89. Voor Suriname, Gietel vs Suriname, SJ, Geschillen tussen burger en overheid, no 8.

2
De hier aan de orde zijn processen betreffen altijd een vordering van civielrechtelijke aard. Noch de P.G. noch zijn O.M. mag geacht worden ter zake deskundig en toegerust te zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat - met uitzondering misschien van de internationale processen - de P.G. feitelijk niet betrokken is bij deze processen.

3
Deze funktie houdt bovendien in beginsel steeds een subordinatie aan de regering in, omdat formeel de P.G., maar de facto steeds een door hem gemachtigde, op instruktie van het politiek gezag zal moeten handelen. Niet zelden moet dan namens de P.G., laakbaar gedrag van ministers of ambtemaren verdedigd worden. Dit komt het imago van de P.G., als onafhankelijke en objektieve bewaker van de wet, niet ten goede.

Een voorbeeld hiervan zijn de processen die i.v.m. de schending van de mensenrechten in Suriname bij het O.A.S. Hof tegen de onze Republiek worden gevoerd.
Alhoewel het geen strafrechterlijke instantie betreft, zit de P.G. daar als vertegenwoordiger van onze Republiek, figuurlijk wel op de "beklaagdenbank", in verband met schendingen van de wet, verdrag of volkenrechtelijke overeenkomst, tegen welke schendingen juist hij moet waken en optreden. De P.G. heeft in zulke gevallen echter weinig andere keus, dan een standpunt in te nemen, dat wordt ingegeven door het politiek verantwoordelijke, hoogste uitvoerend orgaan, in dezen de President.

Het komt mij om bovengenoemde overwegingen dan ook wenselijk voor, dat de procesvertegenwoordiging van de Republiek niet langer bij de P.G. verblijft, maar komt op het bordje van de met de uitvoerende macht beklede President. Immers het is steeds het handelen van of nalaten door die uitvoerende macht die de grond oplevert voor de processen. De President hoeft wat mij betreft deze soms niet smakelijke spijs, niet perse zelf te nuttiggen, omdat de Gw. door middel van mandatering de Minister belast met de Justitie als voorproever kan aanwijzen.

§ 6.4.4 De Procureur-Generaal en de staatsveiligheid

§ 6.4.4.1 Doctrinair

In geen van de constitutionele regelingen is ooit expliciet opgenomen dat de P.G. waakt voor de veiligheid van de staat. Wel is sinds 1975 bepaald dat de Regering in het belang van de staatsveiligheid aan de P.G. bevelen kan geven. Dit is in ieder geval een aanwijzing voor een bijzondere verantwoordelijkheid c.q. bemoeienis van de P.G. inzake de veiligheid van de Staat.
In paragraaf 6.3.3.2 is reeds ingegaan op de onduidelijkheid die er bestaat ten aanzien van de vraag, wanneer de veiligheid van de staat in het geding is. Eng opgevat, slechts dan wanneer er sprake is van een als zodanig in een strafwet gekwalificeerd misdrijf. Een ruimere opvatting zou daaronder ook andere strafbare feiten kunnen denken, en zelfs "strafwaardig" gedrag zou de staatsveiligheid kunnen raken.
In de enge opvatting zou de staatsveiligheid uitsluitend een strafrechtelijke aangelegenheid zijn, en dan zou er m.i. voor het waken over en beschermen daarvan, geen andere autoriteit dan de P.G. de meest aangewezene zijn. De Gw. veronderstelt ook zijn betrokkenheid, maar bepaalt tevens dat in deze de P.G., hem door de Regering in dit verband gegeven bevelen dient op te volgen.
Deze bevoegdheid van de Regering nu, kan een aanwijzing zijn dat in dit verband wordt uitgegaan van een ruimere opvatting. Naarmate die opvatting ruimer is, zal een in dezen ondergeschikte positie van de P.G., begrijpelijker voorkomen. Immers als ook strafwaardig gedrag de staatsveiligheid in gevaar kan brengen, dan wordt het aannemelijker dat het waken voor en beschermen daarvan, ook een direkte verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht is.
De hier aan de orde zijnde problematiek is beslist niet van slechts theoretisch belang, omdat een duidelijk antwoord een aanwijzing moet geven voor een aktueel probleem. Dat probleem is dat er hier te lande meerdere Surinaamse veiligheids- of inlichtingendiensten opereren, terwijl geen van alle een wettelijke grondslag heeft. Hierop kom ik zodadelijk terug.

De prealabele vraag die beantwoording behoeft is m.i., welke autoriteit verantwoordelijk zou moeten zijn voor het opereren van een overheidsdienst, die als specifieke taak heeft het waken voor en beschermen van de staatsveiligheid.

Bij het zoeken naar antwoord stuitte ik op een ontwerp landsverordening uit 1970[220] van de toenmalige Minister

---

[220] V.H.S.S., 1970-1971 (7).

van Justitie en Politie, J.H. Adhin, in zake een in te stellen "Centrale Inlichtingendienst". De Memorie op dit ontwerp stelt in de eerste volzin heel algemeen: "Voor de juiste taakuitoefening door de Overheid in het belang van de nationale veiligheid is het bestaan van een inlichtingendienst onontbeerlijk.". Aangenomen mag worden dat in dit verband met "de nationale veiligheid" hetzelfde bedoeld werd als thans met de staatsveiligheid. Uit het ontwerp echter blijkt dat voor "Overheid", de "Minister van Justitie en Politie" in het bijzonder gelezen moet worden.
Art. 1 wilde dat de dienst onder het ministerie ressorteerde en dat het "hoofd".. "rechtstreeks verantwoording aan de Minister van Justitie en Politie verschuldigd" was. De dienst zou volgens art. 2 slechts tot taak hebben "gegevens te verzamelen" om aan de minister "inlichtingen te verstrekken" ten behoeve van de nationale veiligheid. Daarop volgt direkt: " De dienst heeft geen executieve taak en bezit geen politiële of justitiële bevoegdheid.".
Toch zou het Hoofd van de dienst er volgens art. 4 "zorg" voor moeten dragen dat "de veiligheid van de ter verkrijging van de inlichtingen werkzame personen" werd "gewaarborgd".
En dan, in dat zelfde voorlaatste art. 4 van het ontwerpje; "De Procureur-Generaal ziet toe, dat de bepalingen betreffende taak en bevoegdheden van de dienst richtig worden nageleefd, en dat verkregen inlichtingen niet op enigerlei wijze worden misbruikt.".
Aan de strafrechtelijke P.G. werd dus toezicht toebedeeld, terwijl de politieke Minister, gewoontjes gezegd de baas was van de dienst. Als we daarbij optellen dat de dienst expliciet geen opsporing- noch een vervolgingstaak of bevoegdheid zou worden toebedeeld, dan onstaat het vermoeden dat de te verzamelen inlichtingen mogelijk meer gericht zouden worden op politiek-strafwaardig gedrag dan op strafrechtelijk-vervolgbaar gedrag. Het ontwerp is in de Staten niet behandeld, omdat het door de Regering zelf werd aangehouden.[221] Deze Surinaamse inlichtingendienst was echter reeds in 1959 bij beschikking van de Minister van Justitie en Politie ingesteld. Het heeft tot aan 1980 gefunktioneerd en is daarna in militaire handen gekomen.

Ik ben van mening dat in het ontwerp een te ruime opvatting over de staatsveiligheid tot uitdrukking komt en dat het

---

[221] Adhin, de indiener van het ontwerp, deelde mij mede dat de aanhouding van de behandeling geschiedde op verzoek van de Nederlandse Minister van Justitie. Dit verzoek werd gedaan omdat door aanname van de landsverordening de situatie zou ontstaan dat de inlichtingen dienst in Suriname wel een wettelijke grondslag zou hebben, terwijl dat in Nederland niet het geval was.

zwaartepunt verkeerd is gelegd. In mijn conceptie mag de staatsveiligheid best ruim gedacht worden en kunnen dus ook andere, niet als zodanig gekwalificeerde delikten de staatsveiligheid raken. Zelfs strafwaardig te achten gedrag, gericht op het mogelijk in gevaar brengen van de staatsveiligheid, zou als tegen dat belang beschouwd mogen worden. Maar daaronder zou m.i. zeker niet elke door de politiek strafwaardig geachte gedraging, gerekend moeten worden. Het te beschermen belang is m.i. strafrechtelijk van aard en het zwaartepunt dient dan ook bij het strafrecht te liggen. De Gw. zelf wijst de P.G. aan als de autoriteit, bevoegd en in beginsel verplicht op te treden tegen elk strafbaar gedrag. De bepaling dat de Regering in het belang van de staatsveiligheid bevelen kan geven maakt het beschermen daarvan nog niet tot een politieke aangelegenheid. Het sluit slechts aan bij de omstandigheid dat misdrijven tegen de veiligheid van de staat vaak politiek gerelateerd zijn en in sommige gavallen ook onder de kwalifikatie van een politiek delikt vallen.[222] Voor ons strafrecht diene art. 131 Sr., waarin een "aanslag ondernomen met het oogmerk een omwenteling teweeg te brengen", als voorbeeld.

De staatsveiligheid heeft echter ook een miliair aspekt, omdat "de aanslag ondernomen met het oogmerk om het grondgebied van de staat geheel of gedeeltelijk onder vreemde heerschappij te brengen", in art. 130 Sr. ook als misdrijf tegen de veiligheid van de staat is gekwalificeerd. Het fysiek beschermen van die veiligheid moet op gond van lid 1 art. 177 Gw. zelfs tot dé taak van het Nationaal Leger gerekend worden. Ook is de "tijd van oorlog" in meerdere gevallen een omstandigheid voor het kunnen plegen van verschillende misdrijven tegen de veiligheid van de staat, voorkomend in de eerste titel van het tweede boek Sr..
Het militaire aspekt moet echter niet overtrokken worden en reikt zeker in vredestijd m.i. niet verder dan dat de veiligheidsdienst daarom een vertakking binnen het leger dient te hebben. In tijd van oorlog of beleg, zal de bevelhebber van het Nationaal Leger wel deel moeten uitmaken van de Nationale Veiligheidsraad, onder voorzitterschap van de President, hetgeen in art. 129 Gw. 1987 reeds geregeld is.

Een dienst ter bescherming van de staatveiligheid behoort ondanks de politieke en militaire aspekten, m.i. echter een dienst te zijn, die onder direkte verantwoordelijkheid van de P.G in Suriname moet operen, omdat het zwaartepunt bij het beschermen van de staatsveiligheid, m.i. in het strafrecht ligt.
Dat er vertakkingen naar het militaire en het politie

---

[222] Hazewinkel-Suringa/ Remmelink, p. 93.

apparaat moeten zijn is niet betwist, en ook niet dat de ambtenaren van de dienst over algemene of bijzondere opsporingsbevoegdheid dienen te beschikken. Alleen al daarom zouden deze ambtenaren overigens volgens lid 2 art. 146 Gw., instrukties van de P.G. dienen op te volgen.

§ 6.4.4.2 De praktijk

Inlichtingendiensten, of in dit verband misschien juister, veiligheidsdiensten, plegen gewoonlijk in het geheim te opereren. Daardoor onstaat soms de indruk dat ook het feit dat ze opereren en ook het doel dat gediend wordt, alsmede de beperkingen die zij bij hun optreden in acht dienen te nemen, ook even geheim zouden moeten zijn. Niet is m.i. minder waar, aangezien deze diensten met publieke middelen, een nationaal belang dienen, namelijk het beschermen van de staatsveiligheid.
Aan het onderwerp zelf kleeft dus niets geheimzinnigs, maar toch zal men in de literatuur over Suriname niet veel vinden. Een veiligheidsdienst mag echter als een conditio sine qua non beschouwd worden voor het kunnen uitoefenen van een effektief staatsgezag, niet te verwarren met regeringsgezag, hetgeen slechts onderdeel is van het eerste.
Het bestaan van zulk een dienst in Suriname, mag verondersteld worden, sinds de Zeeuwse peiode, aangezien toen de "Binnenlanse Oorlog" tegen de indianen begon, welke later tegen de marrons is voortgezet en tot aan 1793 woedde.[223]
De "Posthouders" die na de vredes met de Aucaners en Saramaccaners in hun woongebieden gestationeerd werden, fungeerden in hoofdzaak als agenten van de dienst. Maar ook de marrons hadden hun inlichtingendienst, waarvan die van de Bonnis "goed geregeld was"[224].
Dat de dienst zich niet alleen met het bespioneren van potentiële staatsvijanden bezighield, moge blijken uit een anecdotisch voorval, bij Van den Bosch te vinden. In de twintiger jaren maakte de P.G. de Gouverneur bij geheime notitie er op attent dat een lid van het Hof van Justitie een dag eerder met vakantie uit Nederland was teruggekeerd, maar met een vriendin aan boord, die overigens tweede klasse had gereisd. De P.G. verzocht de Gouverneur, via hem aan "haar instrukties te doen toekomen"[225]. De Gouverneur

---

[223] Essed, 1984, p. 10.

[224] Bosschart, p. 111. Zie ook Stedman, dl. 3, p. 1 en Wolbers, p. 143.

[225] Bosch, v. den, p. 65.

antwoorde; "Er kunnen twee dingen gebeuren: Of de juffrouw gaat met de volgende boot terug of ik zal mr. X voordragen voor ontslag wegens gebleken onzedelijkheid in zijn ambt". De kwestie liep romantischer af dan gedacht. De twee traden in het huwelijk.
Van den Bosch vermeldt echter niet dat hij gedurende zijn korte tijd als P.G in Suriname, van 1957 tot 1959, qaulitate qua het hoofd was van de reeds lang voordien operende Inlichtingendienst. Volgens Sjak Shie[226] werd tot die tijd, door de funktionarissen van deze dienst, rechtstreeks aan de P.G. gerapporteerd, die indien hij het nodig achtte, het uitvoerend gezag informeerde. De funktionarissen waren allen politie ambtenaren en de P.G. beschikte over een geheime kas, waarvan de inhoud in de loop der jaren overigens tot nihil is teruggelopen.
In 1959 werd door de Minister van Justitie en Politie bij beschikking een "Centrale Inlichtingendienst" in het leven geroepen.[227] Daarmee werd deze dienst in feite naar de Minister van Justitie en Politie toegetrokken en veranderde de bemoeienis van de P.G. van controle in toezicht.
Deze dienst was volgens Adhin een zelfstandige Surinaamse aangelegenheid, omdat er vanuit werd gegaan dat Suriname in Koninkrijks verband een eigen staatkundige entiteit was. De Nederlandse Binnenlandse Veiligheidsdienst bleef in Suriname echter aktief, evenals zijn vertakking in de Troepenmacht in Suriname. De samenwerking tussen beide diensten veranderde na 1975 formeel wel maar feitelijk weinig van karakter en bleef ook daarna goed.[228]
Na de machtsovername in 1980 door militairen werd dat Korps Politie onder curatele van het leger geplaatst en daarmee de inlichtingendienst feitelijk overgenomen. Het leger zette een nieuwe dienst op welke tot op heden onder de legerleiding ressorteert.

Sinds het aantreden van de demokratisch tot stand gekomen regering Shankar in 1987, is de kwestie van de veiligheidsdienst meer in de openbaarheid getreden. De bescherming van de gekozen President, welke taak zeker als in het belang van de staatsveiligheid gezien moet worden, bleek na zijn aantreden niet geheel gewaarborgd te zijn, aangezien de inlichtingendienst niet aan een burgerlijke autoriteit werd overgedragen en geheel in militaire handen bleef.
De Regering heeft daarom besloten een nieuwe dienst in het leven te roepen die aanvankelijk als Presidentiële Garde

---

[226] Sjak Shie, P. oud Advocaat-Generaal in Suriname.

[227] Memorie van Toelichting op het ontwerp Adhin, V.H.S.S., 1970-1971 (7).

[228] Persoonlijk interview Adhin, J.H., mei 1993.

bedoeld was, maar die anno 1993 als Centrale inlichtingendienst fungeert. Deze dienst doet qua opzet en uitrusting niet onder voor de militaireinlichtingen dienst.
Deze situatie is m.i. volstrekt onaanvaardbaar en beslist niet zonder gevaar, juist voor de nationale veiligheid.
Uit hoofde van mijn formele funkties van woordvoerder van de Procureur-Generaal in Suriname en woordvoerder van de Minister van Justitie en Politie, alsmede secretaris van dat ministerie, welke funkties ik van 1988 tot juni 1992 gekombineerd heb vervuld, ben ik voortdurend ambtelijk betrokken geweest bij de lange reeks van onopgehelderde aanslagen, verdwijningen, moorden en brandstichtingen die ons land de afgelopen jaren geteisterd hebben. Op het gevaar af de waarheid in dezen geweld aan te doen, acht ik het zeer waarschijnlijk dat elementen uit deze of gene hier te lande opererende dienst, verantwoordelijk zijn voor vele van deze wandaden. Of deze elementen daartoe ook formele opdrachten hebben ontvangen is zeer beslist niet gezegd. Maar dat doet er niets aan af dat er naast veel menselijk leed ook veel materiële schade is veroorzaakt en de rechtstaat ernstig is aangetast.

In dit verband zou ik één voorval willen memoreren waarbij niet aan de indruk ontkomen kan worden dat een "geheime hand" fataal is geweest. De moord op inspekteur Gooding en al het geen zich kort daarvoor en daarna heeft afgespeeld was zeer waarschijnlijk het noodlottig eindresultaat van een geëscaleerd konflikt tussen elementen uit "diensten". Even waarschijnlijk is het dat het onderwerp van konflikt niet de staatsveiligheid betrof, en vermoedelijk juist daarom meende Goodings te kunnen bemiddelen. Die poging werd hem uiteindelijk fataal.
En toen werd ineens van de P.G. in Suriname - die vanaf 1959, maar vooral na 1980 steeds minder zicht had op de inlichtingen dienst - verwacht dat hij een onderzoek instelde en de schuldigen vervolgde, terwijl hij noch over de ene dienst en noch over de andere dienst enige feitelijke zeggenschap had. Zijn onderzoek stuite dan ook mede daardoor op een "blinde muur".[229]
Het behoeft m.i. geen betoog dat de situatie van twee onafhankelijk van elkaar opererende veiligheidsdiensten onaanvaardbaar is. Even logisch is het, dat de militaire inlichtingendienst als zelfstandige eenheid dient te worden opgeheven en onderdeel dient te worden van dé inlichtingen- of veiligheidsdienst van Suriname. Dat is sinds 21 mei

---

[229] Het begrip "blinde muur" is door het O.M. zelf gebruikt. Het heeft naar de samenleving toe niet erg verhelderend gewerkt en is sindsdien een eigen populistisch leven gaan leiden. Helaas hebben sommigen er de betekenis van "doofpot" aan gegeven.

1993 - de dag waarop de nieuwe bevelhebber van het Nationaal leger het vaandel van de Opperbevelhebber heeft overgedragen gekregen - feitelijk mogelijk geworden.
Daarmee zal de zaak m.i. niet af zijn, omdat ik het even onaanvaardbaar acht dat onder het burgerlijk gezag een veiligheidienst opereert, zonder wettelijk gegeven taken en bevoegdheden, en zonder dat vaststaat wie nu direkt verantwoordelijk is voor deze dienst, alsmede welke beperkingen deze dienst bij zijn optreden in acht dient te nemen.
Uitgaande van mijn opvattingen hieromtrent ben ik van mening dat de taak van deze dienst kan afhangen van een al of niet ruime opvatting ten aanzien van wat onder de staatsveiligheid moet worden verstaan, maar dat deze dienst een werkarm van het O.M. dient te zijn en onder de direkte verantwoordelijkheid van de P.G. dient te opereren. Niet alleen omdat dat leerstellig verdedigbaar is, maar vooral als waarborg dat noch militaire noch politieke belangen deze dienst tot de hunne maken.
De leiding van zo een dienst zal ook slechts door of namens de P.G. uitgeoefend moeten worden, omdat de bepaling dat aan hem "in het belang van de staatsveiligheid" bevelen gegeven kunnen worden, anders vrij zinledig zou zijn.
Ook volgt uit het bovenstaande dat de ernstige omissie dat de P.G. geen deel uitmaakt van de grondwettelijke Nationale veiligheidsraad, korrektie behoeft.
Ten slotte acht ik een waarschuwend geluid op zijn plaats. Uit de wereldgeschiedenis is bekend dat de repressieve en diktatoriale regiems in de wereld, over de beste inlichtingen- en veiligheidsdiensten beschikken. Menig politiestaat of militaire diktatuur heeft zijn bestaan te danken gehad aan gruwelijke martelingen, wrede moorden en mensonterende verdwijningen.
Wij moeten voor Suriname onze ogen niet sluiten en vaststellen dat onder de miliaire diktatuur van de jaren tachtig, verschillende schendingen van mensenrechten hebben plaatsgevonden, volgens de machthebbers steeds ter bescherming van de staatveiligheid. Maar ook in de periode 1975 tot 1980 zijn de toenmalige machthebbers, door het linkse politieke spectrum, ervan beschuldigd bezig te zijn een politiestaat op te zetten.
De feiten wijzen uit dat ons land ook in dezen dus beslist geen uitzondering is in de wereld. Er is dan ook alle reden om met de grootst mogelijk openheid, waarborgen te scheppen dat geen enkel politiek gezag in Suriname, ook niet een door het volk gekozen gezag, de veiligheid van de staat als dekmantel gebruikt om mensenrechten te schenden of politieke tegenstanders te elimineren.

Het probleem in dezen is dat er door het geheime karakter veel aan het oog ontrokken wordt, maar wie in Suriname zijn ogen goed de kost geeft, kan konstateren dat er een onoverzichtelijk aantal veiligheidsmensen rondloopt die vaak over

dure faciliteiten beschikken en de allures vertonen van suppermachtige geheime agenten, zoals die in populaire films afgebeeld plegen te worden. Er zijn duidelijke tekenen van een groeiende subkultuur onder veiligheidsmensen, waarvan sommigen menen dat ze tot alles bevoegd zijn, omdat de veiligheid van de President in hun handen ligt. Laat onze eigen geschiedenis ons tot voorbeeld dienen, waarbij gebleken is dat het dit soort veelal weinig ontwikkelde lieden zijn, die bereid zijn in het geheim de wet te schenden, kennelijk uit loyaliteit aan een politieke baas.[230]
Er is meer dan driehonderd jaar aan gewerkt om van Suriname een demokratische rechtstaat te maken, maar er waren nog geen drie jaar nodig om ons land te veranderen in een militaire diktatuur. De rol van de militaire inlichtingendienst daarbij, acht ik verondersteld.

Ik zou er voor willen pleiten om zo spoedig mogelijk over te gaan tot een grondige sanering van het veiligheidsapparaat en het verschaffen van een wettelijke grondslag daaraan. Dit ter voorkoming van misbruik door het politiek gezag - waardoor in den regel wel mensenrechten geschonden maar de staatsveiligheid niet beschermt wordt - dient dit apparaat m.i. onder de direkte verantwoordelijkheid van de P.G. te opereren.

§ 6.5 Het Openbaar Ministerie

§ 6.5.1 Geen wettelijke Institutionalisering

De discrepantie tussen de regels van de Grondwet en de constitutionele praktijk, heeft niet alleen betrekking op de P.G. zelf, maar ook op het O.M. waar hij het hoofd van is.
In de Gw. 1987 is het "Het Openbaar Ministerie" voor het eerst in een aparte afdeling opgenomen en wel na de afdelingen "Samenstelling Rechterlijke Macht" en "Consitutioneel Hof". Noch bij deze Grondwet, noch bij die van 1975 is echter het O.M. als zodanig ingesteld. Wel wordt in beide

---

[230] Er bestaat, gezien de verrichte aanhoudingen, weinig twijfel over dat de brandstichting bij de Surinaamse Televisie Stichting en de mishandeling van daar werkzaam personeel in mei 1993, hiervan een recent voorbeeld is.

Grondwetten de wetgever bevolen "de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Rechterlijke Macht" te regelen. Die wet is het huidige "Reglement op de inrichting en Samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht" dat sinds het in 1935 van kracht werd, tot heden met vrij grote regelmaat, gemiddeld om de drie jaar gewijzigd is.[231]
Bij dit Regl.R.M., wordt het O.M. echter ook niet ingesteld. Het O.M. wordt in deze wet zegge en schrijve slechts éénmaal genoemd en wel in artikel 26a, waarbij de uitoefening van het O.M. bij de kantongerechten aan de overige leden van het O.M. wordt gemandateerd. Bij deze wet wordt het O.M. dus ook weer verondersteld, maar zeker niet ingesteld. Die wet stelt wel het H.v.J. en de Kantonrechters in, en bevat ook een aantal bepalingen betreffende de P.G.. zelf. Ook de Advocaat-Generaal, de Hoofdofficier, de Officier en Substituut-Officier van Justitie worden vaker genoemd.
Bij het wetboek van strafvordering en andere wetten is voor het O.M. wel de procedure voorgeschreven en zijn de bevoegdheden vastgelegd, i.v.m. de uitvoering van zijn opsporings- en vervolgingstaak. Het O.M. funktioneert dus wel op een wettelijke grondslag en wordt constitutioneel ook verondersteld, maar wordt in geen enkele wet, als zodanig ingesteld. Van een wettelijke institutionalisering van dit constitutioneel uitermate belangrijke orgaan, is naar mijn mening dan ook geen sprake.
Door Adhin[232] wordt overigens betwist dat het O.M. als een constitutioneel orgaan moet worden opgevat. Volgens hem moet het O.M. noch als een staatsorgaan, noch als een staatscollege worden opgevat, maar betreft het de benaming van een collectief van ambtenaren die met bepaalde taken zijn belast, evenals dat met de Rechterlijke Macht het geval is. In die visie is het vraagstuk van de wettelijke institutionalisering van het O.M. niet van staatsrechtelijke, maar van administratief-rechtelijke aard.
Ik deel deze visie niet, aangezien de Gw. m.i. overduidelijk suggereert dat het O.M. als een orgaan - zij het onderdeel uitmakend van de Rechterlijke Macht - moet worden beschouwd. Volgens de artikelen 145 en 146 Gw. 1987 voert het O.M. zijn taak uit "met uitsluiting van elk ander orgaan" en is de P.G. "hoofd van het Openbaar Ministerie".

---

[231] Als voorlopers van deze wet kunnen een "Instruktie" en "Publicatie" uit respektievelijk 1843 (G.B. no. 2) en 1847 (G.B. no. 9) beschouwd worden, waarbij regels gesteld werden betreffende de rechterlijke organisatie. Volgens Samsom (Strafrecht, p. 12) werd in 1869 het eerste "Reglement op de inrigting en de samenstelling der regterlijke magt in de kolonie Suriname" van kracht.

[232] Adhin, J.H.. (Persoonlijk interview, mei 1993).

Hoe het ook zij, of het O.M. nu wel of niet als constitutioneel orgaan gezien moet worden - wat bij de Rekenkamer bijvoorbeeld wel het geval is - doet niet af aan de m.i. dringende noodzaak voor een duidelijke wettelijke institutionalisering van het O.M.

§ 6.5.2 Archaische Organisatorische institutionalisering

Maar ook met de organisatorische institutionalisering van het O.M. is het m.i. uiterst triest gesteld. Het O.M. heeft in de overheidsadministratie en op de staatsbegroting dezelfde status als een afdeling van het Direktoraat Justitie. Het gevolg is dat de P.G. de bevoegdheid mist om zelfstandig personeel in dienst te nemen of kantoormeubilair aan te schaffen. Een subalterne ambtenaar die drie schijven onder de Minister van justitie en Politie werkzaam is bepaalt hoeveel dossiersmappen het O.M. elk jaar ter beschikking krijgt.
Het meest absurde van alles is dat in de overheidsadministratie nog steeds gesproken wordt van het "Parket van de Procureur-Generaal". Het begrip "parket" is van Frankrijk afkomstig en staat thans in Nederland voor de funktionarissen en de buro's van het O.M. bij de verschillende gerechten.[233] Het "Parket" van de P.G. is vermoedelijk in het begin van de vorige eeuw opgezet als het bureau van wat toen constitutioneel reeds het "Publiek Ministerie" werd genoemd. Niet alleen de volksmond, maar ook menig praktiserend jurist spreekt echter tot op heden nog van het "parket" wanneer het O.M. bedoeld wordt. Maar dat staat anno 1993 ook letterlijk op wat een kroonstuk zou moeten zijn, en dat hangt aan de voorgevel van het monumentale gebouw aan de Gravenstraat no 52-54, waarin het O.M. in Suriname thans gevestigd is.
Deze typisch archaische toestand, is het gevolg van een ruim 200 jarige achterstand in de organisatorische institutionalisering van het O.M. in Suriname. Deze achterstand is m.i. een direkt gevolg van het ontbreken van een eigen wettelijke institutionalisering van dit hoogst belangrijk constitutioneel orgaan.
Slechts op basis van zo een eigen wettelijke grondslag zal een aan de tijd aangepaste organisatorische institutionalisering van het O.M. gestalte kunnen krijgen. Vooraf moet dan wel een gedegen onderzoek verricht worden naar de behoeften waarin het O.M. feitelijk precies moet voorzien en

---

[233] Fockema Andreae's, p. 454.

hoe onder de gegeven Surinaamse omstandigheden daaraan het beste inhoud gegeven kan worden.

§ 6.5.3 De positie van het Openbaar Ministerie in het civiel proces

Ter onderscheiding van de procesvertegenwoordiging van de staat door de P.G. in elk civiel proces, kan nog gewezen worden op de mogelijke betrokkenheid van het O.M. bij bepaalde civiele gedingen. Art. 221 Rv. bepaalt: "Het openbaar ministerie is bevoegd om op de terechtzitting tegenwoordig te zijn en wordt alsdan gehoord, tenzij de procureur-generaal reeds als partij in de zaak betrokken is geweest.". Het betreft hier een proces voor het H.v.J. recht doende in eerste aanleg. Art. 280 Rv. geeft aan het O.M. dezelfde bevoegdheid in een rechtsgeding in hoger beroep bij het H.v.J.
Deze twee bepalingen hebben betrekking op gevallen waarbij de P.G. in ieder geval geen "partij" is. De gevallen waarin de P.G. wel partij is, kunnen m.i. geen andere zijn, dan die wanneer hij de staat in rechte vertegenwoordigt en waarop in par. 6.4.4 reeds is ingegaan. Nu is aan de orde "de positie van het Openbaar Ministerie in de civiele procedure",[234] zoals bedoeld in de artt. 221 en 180 Rv.. In deze civiele rechtsgedingen is de P.G. geen partij, maar ook het O.M. is dan geen procespartij.
Deze bevoegdheid van het O.M. is naar mijn mening een erfenis van de R.F. die sinds 1682 formeel adviserend lid, maar de facto de ondervoorzitter was van het Hof van Civiele Justitie. In 1816 kwam daaraan een eind maar art. 46 van het K.B. 1828 bepaalde; "Het Hof te Suriname vermag geen vonnis te geven in civile zaken, waarin de staat, de openbare orde, minderjarigen of afwezigen zijn betrokken, tenzij het Publiek Ministerie in deszelfs conclusiën zij gehoord, op poene van nietigheid." Deze bepaling werd overigens in 1832[235] geschrapt, maar in 1845,[236] bij een wijziging van het K.B. 1832, in iets ruimere bewoordingen toch weer ingevoerd. Bij een "Publicatie"[237] van de Gouv.

---

[234] Ramdat Misier, in E.E.S.C., p. 51.

[235] G.B. 1832 no 14.

[236] G.B. 1845 no 11.

[237] G.B. 1847 no 9.

betrefende de Rechterlijke Macht in 1847 werd ook nog nadrukkelijk bepaald dat het O.M. bij bedoelde civiele processen aanwezig moest zijn, waarbij zij de stukken mocht opvragen en het woord voeren. Sinds het R.R. 1865 is een dergelijke bepaling niet meer in een con. rgl. voorgekomen. Ons huidig Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat van 1935 dateert geeft echter nog steeds het O.M. de bevoegdheid zich in civiele gedingen voor het H.v.J. te doen horen. Mij is niet bekend dat van deze bevoegdheid nog gebruik gemaakt wordt, en de vraag is of aan deze bevoegdheid, die stamt uit een tijd toen de civiele rechtspraak onder begeleiding van de Openbare Aanklager plaats vond, nog behoefte bestaat.
In het K.B. 1828 leek men vooral het oog te hebben op civiele gedingen waarbij de "staat, de openbare orde, minderjarigen of afwezigen" betrokken waren. Het lijkt mij goed denkbaar dat in civiele processen, die een uitvloeisel zijn van een strafvonnis in één van de bedoelde verbanden, inderdaad de betrokkenheid van het O.M. dienstig kan zijn. De bedoelde bepaling geldt niet bij gedingen voor de kantonrechter[238] en m.i. ook niet voor het kort geding.
Alhoewel de bevoegdheid oorspronkelijk dus aan de P.G. gegeven werd, deelt het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering het thans aan het "openbaar ministerie" toe.
De vraag die dan gesteld kan worden is of deze bevoegdheid, die slechts geldt voor gedingen bij het H.V.J., ook door elk lid van het O.M. zelfstandig uitgeoefend zou mogen worden. Het strafvervolgingsmonopolie bij het H.v.J. en de civiele procesvertegenwoordiging van de staat zijn grondwettelijk uitdrukkelijke prerogatieven van de P.G.. In dezen betreft het echter een bevoegdheid, die nog tot het eerste nog tot het tweede gerekend kan worden.
Op een mogelijk antwoord zal ik aan het eind van par 6.7.1 ingaan, omdat het samenhangt met de opzet van onze rechterlijke organisatie.

§ 6.6 De Procureur-Generaal versus het Openbaar Ministerie

Ter afsluiting van mijn schets van het beeld van de constitutionele positie van de P.G. in de periode van het souverein recht, wil ik nog één detail tekenen en de achtergrond daarvan wat inkleuren. Het betreft in dezen, de verhouding tussen de P.G. en het O.M., tegen de achtergrond van de rechterlijke organisatie.
Wat het eerste betreft gaat het met name om de vraag hoe de

---

[238] Ramdat Misier, in E.E.S.C., p. 51.

artt. 145 en 146 Gw. 1987 zich tot elkaar verhouden. Het ene art. belast het O.M., met uitsluiting van elk ander orgaan, met de vervolging van alle strafbare feiten. Het andere art. plaats de P.G. aan het Hoofd van het O.M., maar bepaalt tevens dat het "Openbaar Ministerie bij het Hof van Justitie wordt uitgeoefend door of namens de" P.G..
Naar mijn mening wordt met "vervolging" in art. 145, in algemene zin gedoeld op handelingen verricht op grond van de wet, gericht op het handhaven van de wet, en als voorbereiding van een eventuele berechting van een wetsschender. Meent het O.M. in een konkreet geval dat tot verdere vervolging moet worden overgegaan, dan wordt de strafvervolging, "de behandeling in rechte van een strafzaak tegen een of meer verdachten"[239] ingesteld.
Die strafvervolging nu kan volgens art. 146 alleen door of namens de P.G. worden ingesteld. Vandaar dat elke dagvaarding waarmee volgens het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering een zaak in eerste aanleg of in hoger beroep "aanhangig gemaakt wordt", door of namens de P.G. betekend dient te worden.[240]
De bevoegdheid van het O.M., of juister gezegd die van zijn leden, valt dus niet samen met die van de P.G., omdat zijn bevoegdheid ruimer is. Dat ruimere, de bevoegdheid tot het instellen van strafvervolgingen in rechte, kan de P.G. wel aan elk lid van het O.M. mandateren.

De vraag die nu rijst is die naar het belang van dit onderscheid. Waarom hebben de leden van het O.M. niet een eigen bevoegdheid tot het instellen van strafvervolgingen, maar treden zij steeds als madataris van de P.G. op ?

Maar dan duikt tevens de vraag op of dit monopolie van de P.G. zich uistuitend tot het H.v.J. uitstrekt ? De Grondwet spreekt immers woordelijk van de uitoefening van het O.M. "bij het Hof van Justitie". Een grammaticale interpretatie zou kunnen doen veronderstellen dat het strafvervolgingsmonopolie van de P.G. zich niet tot de Kantongerechten uitstrekt. In dat geval zouden de leden van het O.M., dat ministerie bij die gerechten als een eigen bevoegdheid kunnen uitoefenen.
Dat is volgens onze wet op de rechterlijke organisatie echter niet het geval aangezien daarin sinds 1951 in art.

---

[239] Fockema Andreae's, p. 583.

[240] In de artt. 238 lid 1 en 249 lid 1 Sv. moet voor "vervolgingsambtenaar" dus in beide gevallen P.G. gelezen worden. In Nederland staat in de korresponderende artt. 258 lid 1 en 412 lid 2 Sv. respektievelijk "officier van Justitie" in eerste aanleg, en "procureur-generaal" in hoger beroep.

26a bepaald is: "Het openbaar ministerie bij de Kantongerechten wordt in opdracht van de procureur-generaal uitgeoefend" door de overige leden van het O.M..
Van een dergelijke wettelijke mandatering van dit strafvervolgingsmonopolie was zoals in par 3.3.1 bleek, reeds in 1847 sprake. Die mandatering kwam m.i. echter in 1869 te vervallen door de inwerkingtreding van het eerste Rgl.R.M.. De wettelijke mandatering in 1951 kwam daarom rijkelijk laat, omdat zulks vanaf 1865 constitutioneel mogelijk was, en reeds in 1869[241] drie "Kantongerechten werden ingesteld. Het is mij niet duidelijk geworden op welke wijze deze belangrijke mandatering tot aan 1951 is geschied.

De wet gaat er dus van uit dat de uitoefening van het O.M. "bij het Hof van Justitie", door de P.G., zich uitstrekt tot elke strafvervolging, ook bij de Kantongerechten. Is er dan sprake van strijdigheid tussen de wet en de Grondwet ? Ik vermag dat te betwijfelen aangezien uit een semantische analyse van de rechtshistorie van deze bepaling ook duidelijk blijkt dat oorspronkelijk een monopolie op alle strafvervolgingen bedoeld werd.
In 1682 reeds was de R.F. op grond van zijn instruktie bevoegd op te treden tegen elke schending van welke regel dan ook. (zie par 2.3.1). Bij de eerste codificatie van deze figuur in 1816, werd hem opgedragen als "Publiek Aanklager het regt" van de overheid waar te nemen "tegen alle misdaden en contraventiën". In 1828 duikt voor het eerst de moderne formulering op, dat "Het Publiek Ministerie bij de Regterlijke kollegiëen" werd "uitgeoefend door of namens de" P.G.. In 1832 werd weer een stap terug gedaan, maar liet men er geen twijfel over bestaan dat de P.G. optrad als "Openbare Aanklager"..."tegen alle overtredingen en misdrijven, welke in de Kolonie Suriname mogten worden begaan". Sedert 1865 kennen we dan de huidige formulering.
Zowel de wet, als de historie van de grondwettelijke bepaling, wijzen beiden naar een strafvervolgingsmonopolie van de P.G. dat zich uitstrekt tot alle gerechten en bijgevolg tot alle strafbare feiten, ook al spreekt de Gw, slechts van het H.v.J.

En dan terug naar de eerdere vraag, waarom uberhaupt dit onderscheid, waarom niet elk lid van de O.M. een eigen bevoegdheid tot het instellen van strafvervolgingen. De reden daarvoor is i.m. dat zulk een monopolie de beste waarborg is voor rechtseenheid bij de strafvervolging.
Maar die eenheid hoeft toch niet in gevaar te komen als leden van het O.M. de eigen bevoegdheid zouden hebben om bij de Kantongerechten strafvervolgingen in te stellen ?

---

[241] Samson,(strafrecht) p. 10.

Immers, elk vonnis van de Kantonrechter kan door het H.v.J. vernietigd worden en bij dat Hof heeft de P.G. grondwettelijk reeds het strafvervolgings monopolie.
Om ook hierop een mogelijk antwoord te geven zullen we een blik moeten werpen op de rechterlijke organisatie in Suriname.

§ 6.7 De Rechterlijke Organisatie in Suriname

§ 6.7.1 Algemeen

De rechterlijke organisatie in Suriname heeft m.i. een nogal dualistisch karakter. Zij kent slechts één, wat ik zou willen aanduiden als magistraal orgaan, te weten het "Hof van Justitie". Wel zijn er kantongerechten ingesteld tussen welke er slechts sprake is van relatieve competentie op grond van regio, in kombinatie met de strafrechtelijke danwel civielrechtelijke aard van de in te stellen vordering. Deze Kantongerechten worden echter bemenst door een, voor een bepaalde periode als zodanig aangewezen Kantonrechter, die lid is van het H.v.J.. Er lijkt sprake van een unus judex zoals die in Nederland gebruikelijk is, namelijk een "alleensprekende rechter bij een college, dat in den regel collegiale rechtspraak uitoefend".[242] Daarbij is in Nederland sprake van een enkelvoudige kamer van bijvoorbeeld een arrondissementsrechtbank, waarbij een politie- of kinderrechter alleen recht spreekt. Bij de invoering in Nederland heeft als adagium gegolden: "één rechter is goedkoper dan een college.".[243] Of Ramdat Misier het daarom als "modern"[244] beschouwde is niet duidelijk. Wel ging hij eraan voorbij dat tegen een uitspraak van een politierechter, die lid is van de arrondissementsrechtbank, beroep mogelijk is, niet bij die rechtbank zelf, maar bij een hoger magistraal orgaan, namelijk een Gerechtshof, waarvan de politierechter zelf dus geen lid is. Hierin schuilt dus reeds een principieel verschil tussen de unus judex in Suriname en in Nederland.
Maar er is nog een addertje onder het gras. De Kantonrechter is niet bevoegd van alle vorderingen in eerste aanleg

---

[242] Fockema Andreae's, p. 621.

[243] Minkenhof, p. 14.

[244] Ramdat Misier, in E.E.S.C., p. 46.

kennis te nemen. Bij bepaalde straf-, civiele- en admini stratieve vorderingen[245] is het H.v.J. eerste en tevens laatste instantie.
De situatie is dus dat het overgrote deel van de in te stellen vorderingen wel tweemaal in rechte behandeld kunnen worden, maar in dat geval oordeelt het H.v.J. over een produkt van één van zijn eigen leden. Voor een niet onbelangrijk deel van de in te stellen vorderingen is er echter maar één behandeling in rechte mogelijk.
De uitspraak, vaak ook door juristen gedaan, dat er in Suriname sprake is van rechtspraak in twee insanties is m.i dus niet juist.

In antwoord op de vraag waarmee par 6.6 eindigede, lijkt het mij dan ook wenselijk dat het strafvervolgingsmonopolie van de P.G. zich blijft uitstrekken tot de Kantongerechten. Anders zou dat zijn wanneer in Suriname inderdaad twee magistrale organen werden ingesteld waartussen een algehele absolute competentie zou bestaan. Het zou dan wel denkbaar zijn dat aan leden van het O.M. een eigen strafvervolgingsmonopolie wordt gegeven bij de lagere instantie.

Op grond van dit uitgangs punt kan nu ook de vraag, aan het eind van par. 6.5.3 opgeworpen, beantwoord worden. De bevoegdheid van het O.M. om zich bij civiele processen aanhangig bij het H.v.J. te doen horen, valt noch onder het procesvertegenwoordigingsmonopolie, noch onder het strafvervolgingsmonopolie van de P.G.. Toch lijkt het mij niet wenselijk dat de overige leden van het O.M, de bevoegdheid van dit Ministerie, zich te doen horen bij het H.v.J., als een eigen bevoegdheid uitoefenen. Dit gezien de opzet van onze Rechterlijke Organisatie en rekening houdend met het feit dat de P.G - weliswaar in strafrechtelijk verband - de enige is die "geaccrediteerd" is bij het H.v.J.. Op dit "geaccrediteerd" zijn kom ik in de volgende par. terug.
Maar ook indien deze bevoegdheid van het O.M. zich wel tot de Kantongerechten zou uitstrekken, zelfs dan zou het m.i. wenselijk zijn dat de leden van het O.M., dan als mandataris van de P.G. zouden optreden.

Mijn opvatting komt er dus op neer dat deze bevoegdheid weliswaar aan het O.M. gegeven is, maar dat de uitoefening daarvan op dezelfde wijze moet geschieden als zulks bij het strafvervolgingsmonopolie het geval is.

---

[245] Ramdat Misier, in E.E.C.S., pp. 46 en 47; Ooft, 1972, pp. 233 en 234; Mitrasing, 1979, pp. 98 en 99; Schalken/van der Valk, in SJ (A), blz VII.

§ 6.7.2 Eigen accreditering van de Advocaten-Generaal bij het Hof van Justitie

Al met al blijkt dat onze rechterlijke organisatie niet erg helder is van opzet, hetgeen mogelijk de oorzaak is van strijdigheden tussen het Rgl.R.M. en de Grondwet. Een voorbeeld daarvan is het feit dat in het Reglement[246] wordt gesproken van de "Advocaten-Generaal bij" het H.v.J..
De formulering "bij het Hof van Justitie" is steeds zowel in de constitutionele regelingen als in de wet, uitsluitend ten aanzien van de P.G. gebruikt. Het begrip "bij" duidt nl. op wat ik de accreditering van de P.G. bij dat Hof zou willen noemen, en dat m.i onafscheidelijk van zijn strafvervolgingsmonopolie bij dat Hof gezien moet worden. Dit monopolie strekt zich, als gevolg van de opzet van onze rechterlijke organisatie bovendien tot de Kantongerechten uit. Vandaar de wettelijke mandatering van dat monopolie bij de Kantongerechten aan de overige leden van het O.M.
Het Rgl.R.M. suggereert dus een eigen accreditering van de Advocaten-Generaal bij het H.v.J., waarin besloten een eigen bevoegdheid tot het instellen van strafvervolgingen bij het H.v.J.. Mijns inziens laten de woorden van art. 146 lid 1 Gw., zo een eigen bevoegdheid niet toe.

Toch is er in de praktijk sprake van een historisch gegoeide situatie (zie par 5.3.2), die de facto neerkomt op een eigen accreditering van de Advocaten-Generaal bij het H.v.J.. Deze praktijk acht Punwasi[247] zelfs gewenst, omdat het past in te verwachten ontwikkelingen binnen de rechterlijke organisatie en bijdraagt tot een kwalitatievere taakuitoefening door de Advocaten-Generaal.
Ter versterking van die taakuitoefening heeft zich binnen het O.M. recent ook een ontwikkeling voltrokken waarbij er een zodanige delegering van bepaalde bevoegdheden heeft plaatsgevonden, dat de Advocaten-Generaal zich in het bijzonder kunnen toeleggen, enerzijds op het mede-leiding geven aan het O.M. en anderzijds op het overeenkomstig een uitgestippeld beleid uitoefenen van het O.M bij het H.v.J., als instantie rechtdoende in hoger beroep.
Ik beoordeel deze ontwikkeling als zeer positief en het is m.i. aan te bevelen dat de bewoordingen van de Grondwet in overeenstemming worden gebracht met de op grond van de maatschappelijke realiteit, wenselijk gebleken behoefte.

---

[246] O.a. in de artikelen 3 en 13.

[247] Mr. S. Punwasi, Advocaat-Generaal. (Persoonlijk interview).

§ 6.7.3 Magistrale Stoelendans

Onze rechterlijke organisatie is door de jaren heen bij verschillende gezaghebbende schrijvers[248], onderwerp van kritiek geweest, maar hun roep om verbetering is tot op heden aan politiek dovenmansoren gezegd. Hun bezwaren aanvullend, levert het volgende rijtje op.

1
Alhoewel de praktijk uitwijst dat het H.v.J. niet schroomt vonnissen van de Kantonrechter te vernietigen, is het toch ongewenst dat dit steeds een vonnis van een eigen lid van dat Hof betreft. De objektiviteit zou namelijk in het gedrang kunnen komen. Immers wie zijn neus schendt, schendt zijn aangezicht.

2
Ten aanzien van een aantal straf-, civiel- en administratiefrechtelijke vorderingen is het H.v.J. enige instantie. Hoger beroep is dan uitgesloten. Dit werkt met name in gevallen van berechting van ernstige delikten en in ambtenarenzaken vaak zeer onbevredigend.

3
Met het vorige samenhangd, ontbreekt in Suriname ook de mogelijkheid van cassatie in het belang van de eenheid van rechtspraak.

4
Tegen de allensprekende rechter - ook al is zoals in Nederland diens vonnis vernietigbaar door een hoger magistraal orgaan - bestaan toch principiële bezwaren,[249] mede omdat algemeen erkend wordt dat "voor de beoordeling van juridische kwesties een college geschikter is.". Vooral in gevallen van first offenders maakt zelfs een lichte, maar onterecht opgelegde straf, het verschil uit tussen wel en geen strafblad.

5
de P.G. funktioneert sinds 1980 weliswaar niet langer in de aan de Regering ondergeschikte funktie van direkteur van Justitie, maar de aan hem grondwettelijk opgedragen vertegenwoordiging van de Republiek komt in de praktijk m.i. neer op een niet minder bezwaarlijke subordinatie aan het politiek gezag.

---

[248] Ramdat Misier, 1969, in E.E.S.C., pp. 46 en 47; Ooft, 1972, pp. 233 en 234. Mitrasing, 1979, pp. 98 en 99.

[249] Minkenhof, p. 14.

Er zijn echter ook voordelen aan de unus judex. Het persoonlijk kontakt met procespartijen of verdachte is beter en het verhoogt het verantwoordelijkheidsgevoel van de rechter. Ook is reeds genoemd het ekonomische voordeel.
Maar in onze rechterlijke organisatie levert dat ekonomisch voordeel toch weer organisatorische problemen op, omdat art. 39 van het Regl.R.M. verbiedt dat een lid van het Hof dat in eerste aanleg van de zaak kenis heeft genomen, deelneemt aan de behandeling door het Hof. Het gevolg is dat sommige zittingen van het H.v.J. een schouwspel opleveren dat op de leek overkomt als een stoelendans onder de magistraten. Op voor die leek willekeurig lijkende tijdstippen, rijst na een klap van de hamer van de President, één van de rechters omhoog, om vervolgens met gezwinde pas de rechtszaal te verlaten, waarna met even grote spoed een collega zijn zetel inneemt.
Nu zou men - indien het mij vergund wordt om even ironisch te blijven - kunnen aanvoeren dat daar geen echt bezwaar in steekt, omdat door die stoelendans het bloed zeker blijft stromen. Maar nog los van de inhoudelijke principiële bezwaren tegen de Surinaamse unus judex, zie ik ook het ekonomisch voordeel voor de staat, meer als een persoonlijk nadeel voor de rechters, omdat zij zich door het sterk stijgend aantal rechtszaken steeds meer danspasjes meester moeten maken.
Doch alle ludiek daargelaten, dient m.i de opzet van onze rechterlijke organisatie spoedig vernieuwd te worden, aangezien in gemoede niet van het wettelijk gelimiteerd aantal van 10 magistraten, verwacht mag worden dat zij onder de huidige, ook materieel gebrekkige omstandigheden, hun werk in alle opzichten naar behoren blijven verrichten.

De snit van het jasje van onze Rechterlijke Organisatie dateert van 1869. Het is m.i niet alleen erg uit de tijd, maar het is in die meer dan 100 jaar steeds krapper gaan zitten, terwijl overduidelijk hier en daar de draad het reeds begeven heeft, waardoor tussen meerdere naden een naaktheid zichtbaar wordt, welke aan het oog ontrokken behoort te zijn

AANBEVELINGEN

Het verdient mijns inziens aanbeveling:

1 dat het gegradueerd zijn, als benoembaarheidsvereiste voor de P.G. en de leden van de R.M.m.r.b., wederom een wettelijke grondslag krijgt. (Zie par. 6.3.2, sub 9).

2 dat er wederom in een bijzondere rechtsgang wordt voorzien, ter berechting van de leden van de R.M., in geval van ambtsmisdrijven. (Zie par 6.3.2, sub 11).

3 dat de Regering vaker een te geven algemeen vervolgingsbeleid hanteert als instrument voor een gerichte en inzichtelijke criminaliteitsbestrijding. (Zie par. 6.3.3.2).

4 dat er door de grondwetgever duidelijkheid verschaft wordt, wat onder de woorden, "in het belang van de staatsveiligheid" in artikel 148 Gw. 1975 moet worden verstaan. (Zie par 6.3.3.2).

5 dat het grondwettelijke verbod tot elke inmenging bij de opsporing en vervolging alsmede in rechtszaken, mede in het bijzonder gericht wordt tot de uitvoerende macht. (Zie par 6.3.3.4).

6 dat er een strukturele wettelijke overdracht plaats vindt van taken en bevoegdheden van de P.G. - die niet liggen in de lijn van zijn eigenlijke strafrechtelijke verantwoordelijkheid - aan daarvoor in aanmerking komende uitvoerende funktionarissen, op zowel justitieel als politieel gebied, alsmede op andere gebieden van overheidszorg. (Zie par 5.3.2 en 6.4.2).

7 dat het grondwettelijk prerogatief van de P.G., tot de vertegenwoordiging van de Republiek Suriname in rechte, aan het uitvoerend gezag wordt overgedragen. (Zie par. 6.4.3).

8 dat de Surinaamse veiligheidsdiensten teruggebracht worden onder de direkte verantwoordelijkheid van de P.G.. (Zie par. 6.4.4.1).

9 dat de P.G. deel uitmaakt van de grondwettelijke Nationale Veiligheidsraad. (Zie par. 6.4.4.2).

10 dat de Surinaamse veiligheidsdiensten van een wettelijke grondslag worden voorzien en dat er een grondige sanering plaatsvindt. (Zie par. 6.4.4.2).

11 dat het Openbaar Ministerie wettelijk geinstitutionaliseerd wordt, op basis waarvan een aan de tijd aangepaste organisatorische institutionalisering kan plaatsvinden. (Zie par. 6.5.1 en 6.5.2).

12 dat de bewoordingen van de Grondwet in overeenstemming worden gebracht met de historisch gegroeide en wenselijk gebleken eigen accreditering van de Advocaten-Generaal bij het Hof van Justitie. (Zie par. 6.7.2.).

13 dat de rechterlijke organisatie gemoderniseerd wordt en dat daarbij wordt overgegaan tot de instelling van twee rechterlijke instanties. (Zie par. 6.7.3).

Bijlage A (blad 1)

De formele constitutionele positie van de Procureur-Generaal in Suriname van 1629 tot 1993

		CONSTITUTIONELE REGELING VAN:										
		1682	1816	1828	1832	1865	1936	1948	1950	1955	1975	1987
NR	ONDERWERP		art.	art.	art.	art.	art.	art.	art.	art.	art.	art.
1	Strafvervolgingsmonopolie (imperatief reeds in 1629 en 1662)	ins.	24	41	21	130	133	142	132[1]	103[1]	137[2]	146[1]
2	Procesvertegenwoordigingsmonop.	ins.	24	gew.	21	132	134[2]	143[2]	133[2]	104[3]	137[2]	146[2]
3	Hoofd van het Openbaar Ministerie					132	134[1]	143[1]	133[1]	104[1]	137[3]	146[2]
4	Lid van de Rechterlijke Macht										131	133
5	Hoofd Justitiële Politie				19	132	134[1]	143[1]				
6	Zorgplicht Justitiële Politie								133[1]	104[1]	137[3]	146[2]
7	Hoofd Administratieve Politie				19	132	134[1]	143[1]				
8	Instruk. politiële ambtenaren								133[1]	104[1]	137[3]	146[2]
9	Waakplicht taakuitoef. Politie								sta.[a]	104[2]	137[4]	147
10	Voorstellen over Politie								sta.[a]	104[2]	137[4]	147
11	Bevel. Reg. in bel. staatsveilig.										137[6]	148
12	Werkt op instruktie	ins.	24	24	22							
13	Vervolging leden Recht. Macht		59	65	41	136	138	147	138	109	148	142
14	Vervolging politieke ambtdragers										144	140
15	Toetsing v.d. wet a.d. Grondwet										96&97	
16	Geen lid Constitutioneel Hof										140	
17	Voltrekking doodvonnissen					133	135	144	134	105		
18	Benoembaarheidsvereisten		24		19				135	106	145[2,3]	141[1,3]
19	Benoeming, schorsing en ontslag					131	34[1]	34[1]	30[1] 132[2]	13[1] 103[2]	145 t/m 149	141[2] 142 143
	(vervolg op blad 2)	1682	1816	1828	1832	1865	1936	1948	1950	1955	1975	1987

Vervolg Bijlage A (blad 2)

		1682	1816	1828	1832	1865	1936	1948	1950	1955	1975	1987
20	Bezoldiging								132[3]	103[3]	145[4]	141[3]
21	Waarneming van het ambt van P.G								132[4]	103[4]		
22	Verboden verwantschappen		51		19&23	19						
23	Lid rechtsp.[b] wetg. & best. org.	gew.	24	22	2	58[c]						
24	Ondervoorzit. best. & wetg. org.	gew.	24	gew.	gew.	58[c]						
25	Gouverneur ad-interim	gew.	11jo24	22jo36	17jo20	26jo 58[c]						
26	Recht v. init. tot strafwetg.	gew.	36									
27	Bemoeienis bij gratie			59	35							
28	Toezicht Rtr. Coll. in Kolonies			41								
29	Krankzinnig verklaring Gouv.					20						
30	Boekhouder-Generaal	gew.[d]										
31	Bewaarder sleutel schatkist	gew.	95	gew.	60							
32	Deurwaarder	gew.[d]										
33	Eedsformule		110									
34	Advocaat-Generaal								135	106		
		1682	1816	1828	1832	1865	1936	1948	1950	1955	1975	1987

Legenda

- de cijfers in superschrift staan voor leden van de artikelen
- ins.: op grond van de Instruktie van de Raad-Fiscaal
- gew.: op grond van gewoonte recht
- a : ingevoerd bij artikel 59 lid 4 van het Statuut van 1954
- b : tot 1828
- c : tot 1901
- d : tot 1750

Bron: Essed, H.A.M., De Ontwikkeling van de Constitutionele Positie van de Procureur-Generaal in Suriname Universiteit van Suriname, juli, 1993.

'LITERATUURLIJST

Adhin, J.H., Honderd Jaar Rechtsontwikkeling In Vogelvlucht, Paramaribo, 1973.

Bordewijk, H.W.C., Handelingen Over De Regelementen Op Het Beleid Der Regering In De Kolonien Suriname En Curacao, 's-Gravenhage, 1914.

Bosch, van den, Th.W., Posteris, Arnhem, 1989.

Bosschart, F.G.J., De Troepenmacht In Suriname, Breda, 1900.

Buiskool, J.A.E., Surinaamsch Staatsrecht, Amsterdam, 1937.

Een Eeuw Surinaamse Codificatie, Gedenkboek, Paramaribo, 1969.

Encyclopaedie Van Nederlandsch West-Indië, S. Emmering, Amsterdam, 1981.

Encyclopedie Van Suriname, Amsterdam, 1977.

Essai Historique, Geschiedenis Der Kolonie Van Suriname, Amsterdam 1791. (Uitg. S. Emmering, Amsterdam, 1974).

Essed, H.A.M. De Binnenlandse Oorlog In Suriname 1613 - 1793, tweede druk, Paramaribo, 1984.

Fernandes, A.D., Supplement Op Het Alfabetisch Register Op De Gouvernementsbladen Van Suriname Van 1959 Tot En Met 1965, Paramaribo.

Fernandes Mendes, H.K., Onafhankelijkheid En Parlementair Stelsel in Suriname, Zwolle, 1989.

Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek, vierde druk, Alphen aan den Rijn, 1977.

Hartsinck, J.J., Beschrijving Van Guiana, dl II, Amsterdam, 1770. (Uitg. S. Emmering, Amsterdam 1974).

Hazewinkel-Suringa, bew. door Remmelink, J., Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlands Strafrecht, Alpehen aan den Rijn, 1984.

Helsdingen, van, W.H., De Staatsregeling van Suriname Van 1955, 'S-Gravenhage, 1957.

Lier, van, R., Samenleving In Een Grensgebied, Derde herziene uitgave, Amsterdam, 1977.

Man A Hing, W.L., Rechtdoende: Veroordeelt Tot De Straffe Des Doods, Paramaribo 1983.

Minkenhof, De Nederlandse Strafvordering, derde herziene druk, Groningen, 1970.

Mitrasing, F.E.M., Tien Jaar Suriname, 1959, Leiden.

Mitrasing, F.E.M., Constitutionele Regelingen Van Suriname, 's-Gravenhage, 1966.

Mitrasing, F.E.M., Ons Staatsbestel, Paramaribo, 1979.

Mitrasing, J.C., / Mitrasing, F.E.M., Compendium Van Het Surinaams Regionaal Recht, Paramaribo, 1992.

Niet, de, M., Alfabetisch Register Op Het Gouvernementsblad van Suriname, 'S-Gravenhage, 1959.

Munneke, H.F., De Surinaamse Constitutionele Orde Sinds 1975, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1990.

Ooft, C.D., Ontwikkeling Van Het Constitutionele Recht Van Suriname, Assen, 1972.

Ooft, C.D., Surinaams Staatsrecht Voor En Na De Omwenteling, Paramaribo, 1980.

Ooft, C.D., Staatsgreep En Staatsbestuur, Paramaribo, 1983.

Pot, van der, C.W. / Donner, M.A., Handboek Van Het Nederlandse Staatsrecht, tiende druk, Zwolle, 1977.

Quintus Bosz, A.J.A., Drie Eeuwen Grondpolitiek In Suriname, Paramaribo, 1980.

Samson, Ph.A., Aantekeningen Omtrent De Geschiedenis Van De Rechterlijke Organisatie In Civiele Zaken In Suriname, (Originele Brochure).

Samson, Ph.A., Aantekeningen Omtrent De Geschiedenis Van De Rechterlijke Organisatie En De Competentie In Strafzaken In Suriname, (Originele brochure). Tevens verschenen in Surinaams Juristenblad, no 14, Paramaribo, 1970.

Schalken, T. / Valk, van der, L., Het Systeem Van De Rechtsbescherming Tegen De Overheid Naar Surinaams Recht, Paramaribo, 1978. In Surinaamse Jurisprudentie, (A) dl. I.

Schiltkamp, J.A., De Geschiednis Van Het Notariaat In Het Octrooigebied Van De West-Indische Compagnie, 'S-Gravenhage, 1964.

Stedman, J.G., Reizen naar Suriname En Door De Binnenste Gedeelten van Guiana, 4 dln. (Uitg. S.Emmering, Amsterdam, 1974).

Voort, J.P., van de, De Westindische Plantages van 1720 tot 1795, financiën en handel, Eindhoven, 1973.

Vos, E.W.L., Supplement Op Het Alfabetisch Register Op De Gouvernementsbladen van Suriname Van 1966 Tot En Met 1975, Paramaribo.

Wijnholt, M.R., Strafrecht In Suriname, Deventer, 1965

Wolbers, J, Geschiedenis Van Suriname, Amsterdam, 1861. (Uitg. S. Emmering, Amsterdam, 1970).

SEP 03 1993
GESCHENK