

OPSTELLEN
OVER SOEVEREINITEIT
OVER DEMOCRATIE
OVER SOCIALE GRONDRECHTEN

door
mr. dr. Leo Klinkers

voor
de Commissie tot Herziening van de Grondwet van de Republiek Suriname

Paramaribo, maart 2012

Inhoud

OVER SOEVEREINITEIT	3
Wat is soevereiniteit?	3
Wanneer is soevereiniteit als begrip gevestigd, en wat gebeurde er daarna?	3
Waar staan we nu?	5
Wat kan dit betekenen voor de Republiek Suriname?	9
Wat kan dit alles betekenen voor de Surinaamse Grondwet?	11
OVER DEMOCRATIE	12
Wat betekent 'democratie'?	13
We bedoelen eigenlijk representatieve democratie	13
Representatieve democratie is de natuurlijke vijand van democratie	13
De representatieve democratie is een electieve aristocratie	14
Van aristocratie naar oligarchie is een kleine stap	15
Van groepsbelang naar persoonlijk belang is ook maar een kleine stap	15
Wat betekent dit voor de Surinaamse Grondwet?	16
OVER SOCIALE GRONDRECHTEN	18
Klassiek en sociale grondrechten	18
In de Surinaamse Grondwet is het verschil niet goed duidelijk	18
Wat kan een burger bij schending van een sociaal (grond)recht doen?	18
Ben voorzichtig met het gebruik van het woord 'recht'	19
Sociale (grond)rechten zijn beginselen van good governance	19
Wat betekent dat voor de Surinaamse Grondwet?	19

Deze drie opstellen kan men ook lezen op de website www.klinkershovens.nl bij Staatkundige beschouwingen > Suriname > Herziening van de Grondwet: drie opstellen.

In de navolgende drie opstellen zijn sommige woorden onderstreept. In de websiteversie zijn dat hyperlinks die men kan gebruiken om door te klikken naar andere documenten. Wil men daarvan kennis nemen, dan zal de lezer naar de websiteversie van deze opstellen moeten gaan.

OVER SOEVEREINITEIT

Geen enkel land ter wereld is nog soeverein. Ook Suriname niet. Hoe komt dat? Wat betekent dat voor Suriname en heeft dat wellicht ook gevolgen voor de Grondwet?

Wat is soevereiniteit?

Soevereiniteit is niet meer en niet minder dan baas zijn in je eigen land. Je mag als soevereine staat altijd en onder alle omstandigheden je eigen beslissingen nemen. Een soevereine staat hoeft geen verantwoording af te leggen aan een ander land, noch aan een internationale organisatie, noch aan een internationale rechter. Ook hebben andere landen, noch internationale organisaties het recht om een troepenmacht samen te stellen om je gewapend binnen te vallen en verplichtingen op te leggen.

Dit klassieke begrip ‘soevereiniteit’ is echter over en voorbij. Overal ter wereld. Ook voor Suriname. Suriname heeft onder meer een plaats binnen de Verenigde Naties, Unasur, OAS, Caricom en onderhoudt een verdragsrechtelijke relatie (EPA) via Caricom en de ACP-landen met de Europese Unie. Dat alles impliceert dat ook Suriname wel degelijk verantwoording heeft af te leggen over zaken die in eigen land spelen. De internationaalrechtelijke opdracht om de grondenrechten te regelen is daarvan slechts één voorbeeld.

Maar laten we eerst eens kijken hoe dat klassieke begrip ‘soevereiniteit’ in de loop der jaren is gaan eroderen en waar we nu dan staan. (Noot: Enkele delen van dit artikel zijn ontleend aan Kimon Valaskakis, uit zijn ‘Long-term Trends in Global Governance: from Westphalia to Seattle’, in het OECD-boek ‘Governance in the 21st Century?’)

Wanneer is soevereiniteit als begrip gevestigd, en wat gebeurde er daarna?

Westphalen 1648

Het Verdrag van ‘Westphalen’, gesloten in het Duitse Münster en Osnabrück, maakte in 1648 een einde aan meer dan honderd jaar godsdienstoorlogen in Europa. Het geldt als de geboorteakte van soevereine staten, met soevereine territoiren. Met de introductie van soevereine rechten van natiestaten werd de almacht van het Roomse Rijk naar de zijlijn geschoven. Wat toen begon als een blauwdruk voor wederzijdse erkenning van soevereine staten binnen (alleen) Europa, bleek zo’n innerlijke kracht te hebben dat het uiteindelijk omstreeks 1945 een wereldomspannend concept was geworden: een wereldorde waarbij de soevereiniteit van de staat het leidende principe was geworden voor elke internationale besluitvorming. Eerst in handen van vorsten met absolute macht, later – met de komst van representatieve democratieën vanaf eind 18e eeuw – evoluerend naar soevereiniteit als eigendom van het volk. Hoe koningen of volkeren met respectievelijk hun absolute macht, dan wel hun volkswil omgingen, soevereiniteit werd het fundamentele referentiepunt in de betrekkingen tussen alle landen ter wereld. Anders gezegd: je kon internationaal besluiten wat je wilde, de soevereiniteit van de natiestaten was onaantastbaar.

Intussen groeide langzaam – met de koloniale expansie – het internationale handelsverkeer. Maar dat bleef tot voor kort principieel ondergeschikt aan de nationale politiek. Deze ondergeschiktheid van economische belangen aan nationale politieke doelen was het dominerende kenmerk van de internationale relaties vanaf Napoleon tot het Europa van de jaren veertig van de vorige eeuw. De staat intervenieerde in alle aspecten van het opkomende economische leven. Zij beschermde de nationale industrie met tariefmuren, subsidieerde export, bevorderde bevolkingsgroei en stimuleerde organisaties zoals de Verenigde Oost-Indische Compagnie. Allemaal in het kader van het eigen nationaal belang.

Intensivering internationale betrekkingen

Maar met het intensiveren van de internationale betrekkingen in de 18e en 19e eeuw groeide tegelijk een stelsel van internationaal recht. Dat had twee bronnen. De eerste was geheel verenigbaar met het principe van soevereiniteit en manifesteerde zich in de praktijk door het ondertekenen van verdragen die daarmee in wezen alleen maar het bestaan van de nationale soevereiniteit herbevestigden. De tweede bron ontsproot aan het brein van Hugo de Groot, die met anderen de grondlegger was van het natuurrecht, een stelsel van regels dat zijn basis vond in universele waarden, uitstijgend boven de belangen van staten. Dit tweede type denken, gekoppeld aan bijvoorbeeld de sterke opkomst van mensenrechten, en het beginsel van zelfbestuur, is sinds de Tweede Wereldoorlog aan invloed gaan winnen. Daardoor is zoiets als ‘universele waarden’ gaan fungeren als een wig in het concept van soevereiniteit.

Omwenteling tussen 1945-2000

Dat ging gepaard met een totale omwenteling – tussen 1945 en 2000 – in het internationale handelsverkeer. In de afgelopen vijftig jaar zagen we het ontstaan van multinationale bedrijven die de globalisering van de productie introduceerden. Niet de globalisering van de handel, want die was allang gevestigd. Het belangrijkste aspect van het globaliseren van de productie was het grensoverschrijdend verkeer van ondernemers, ongeschoolde arbeid door massamigraties, kapitalen, en technologie. De oude theorieën van gefixeerde ‘comparatieve voordelen’ (gebaseerd op niet-verplaatsbare productiefactoren) moesten wijken voor de dynamiek van ‘competitieve voordelen’, gebaseerd op flexibiliteit, verplaatsbaarheid en commercieel gevoel. Dit proces heeft zich in grote snelheid, immers binnen vijftig jaar, kunnen voltrekken door zijn asymmetrisch en ongelijk karakter. Aan de ene kant verliep globalisering in een hoog tempo in sommige sectoren (financiën, technologieoverdracht, vakbonden, georganiseerde misdaad, internationaal terrorisme), terwijl andere sectoren een pijnlijk laag tempo ten toon spreidden zoals overheidsbeleid, sociale gedragingen, afstaan van nationale belangen, internationale regelgeving, het gevecht tegen misdaad, terreur en ziekte. Deze asymmetrie is het sociale weefsel van veel landen gaan bedreigen, met snelle en ongewenste sociale veranderingen, onaanvaardbare inkomensverschillen (‘the winner takes all’) en met grote complicaties in de inkomensverdeling binnen, en vooral ook tussen landen.

Verschuiving machtsverhoudingen

De opkomst van multinationals heeft een verschuiving veroorzaakt van politieke naar economische besluitvorming. Meer en meer besluiten worden genomen door marktmachten. Grote ondernemingen kunnen zich onttrekken aan regels die hen niet aanstaan, en overheden tegen elkaar uitspelen. Terwijl de globale private sector allianties en fusies sluit, doen overheden precies het tegenovergestelde: ze verdelen hun macht naar

beneden toe over steeds meer kleine eenheden en verliezen daarmee de macht om evenwaardige partner te blijven van de multinationals. En die profiteren van de competitie tussen die vele kleine overheidjes die zich in allerlei bochten wringen om met subsidies en belastingvoordelen die grote – nomadisch opererende – bedrijven te lokken. We zien datzelfde soort concurrentie nu al ontstaan tussen de Districten in Suriname. Para wedijvert met Commewijne in het aantrekken van productieve bedrijvigheden en Coronie wil iets van de economische kracht van Wanica afsnoepen.

Opkomst internationale organisaties

Ook de opkomst van intergouvernementele organisaties (IGO's) als de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Organisation for Economic Co-operation and Development en de World Trade Organisation hebben ertoe bijgedragen dat de macht van de oorspronkelijke 'Westphaalse spelers' is verschoven naar die supranationale eenheden. Die nieuwe supranationale jurisdictie legt de politieke mogelijkheden van individuele natiestaten aan banden. Getuige bijvoorbeeld, zoals al gezegd, de opdracht om de grondenrechten afdoende te regelen en de veroordeling door een internationaal gerechtshof omdat dit nog steeds niet is gebeurd.

Wie van duidelijke getallen houdt weet nu dat het begrip 'soevereine staat' precies 300 jaar heeft bestaan: vanaf het Verdrag van Westfalen in 1648, tot aan de oprichting van de Verenigde Naties in 1948. Maar in niet meer dan 50 jaar is het tussen 1945 en 2000 verkrumeld tot een begrip dat rehtens geen functie of inhoud meer heeft. Vooral als gevolg van die erosie van het klassieke soevereiniteitsbegrip hebben vele soevereine staten, waaronder Nederland, het proces van dekolonisatie moeten inzetten. Internationale verdragen en toenemende druk gaven hen niet langer het recht om zelf te beslissen welke andere delen van de wereld onder hun heerschappij mochten vallen. Het is dus de fundamentele erosie, en internationaal rechterlijk geschraagde afschaffing, van soevereiniteit over de hele wereld, die (pas) in 1975 tot de staatkundige onafhankelijkheid van Suriname heeft geleid.

Onderlinge afhankelijkheid

Ten slotte is de onderlinge afhankelijkheid een factor tot beperking van de politieke capaciteit van nationale overheden geworden. Uitdagingen die een staat voorheen op zijn eentje aankon, moeten nu hun oplossing vinden in een gezamenlijke aanpak, anders lukt het niet. Het beslechten van conflicten in de Balkan en Afghanistan, het beteugelen van een mogelijke Iraanse kernaanval, het beveiligen van het internet tegen daden van terreur, beheersing van het wereldklimaat, beleid op genetische manipulatie, het vermijden en vooral ook het oplossen van financiële debacles, zijn daarvan goede voorbeelden.

Waar staan we nu?

Het proces van globalisering heeft een beduidende beperking veroorzaakt, niet alleen van het daadwerkelijk vermogen tot beleid maken, maar ook van de legitimiteit om zelf als natie – in soevereiniteit – besluiten te nemen in eigen huis. In het voormalige Westphaalse denken stond de legitimiteit van besluiten van een soevereine overheid niet ter discussie. Hoogstens kon men, ingeval van een afwijkende mening, een oorlog beginnen. Maar waar er geen

mogelijkheid was om zo'n oorlog te starten bestond er geen enkel ander legitiem interventiemiddel. De nationale soevereiniteit was per definitie de hoogste waarde.

Vandaag is dat niet langer waar. Vooral de notie van mensenrechten heeft in het internationale recht stilaan een hogere waarde gekregen dan de nationale soevereiniteit. Op grond van het VN-verdrag kan bij resolutie worden beslist een internationale troepenmacht samen te stellen om een land dat zich schuldig maakt aan bijvoorbeeld genocide binnen te vallen om orde op zaken te stellen. Beide Golfoorlogen, alsook de interventies in Oost-Europa en in Afghanistan zijn daarop gebaseerd. En ga er maar vanuit dat ook een preventieve aanval op Iran, God moge ons daarvoor behoeden, door een VN-resolutie zal worden gelegitimeerd.

Een gigantisch multilateraal netwerk heeft een hedendaagse vorm van 'global governance' aangenomen. In de eerste plaats via het ontstaan van de eerder genoemde intergouvernementele organisaties, waarbij die van de Europese Unie wel het verste gaat in overdracht van nationale staatsmacht naar een supranationaal orgaan, onder meer door af te zien van het soevereine recht om zelf nationale munten te slaan. In de tweede plaats de opkomst van de – op private basis opererende – non-gouvernementele organisaties (NGO'S) als Amnesty International, Greenpeace, Artsen zonder Grenzen en dergelijke. Hun bestaan is een expliciete ingebrekestelling van het vermogen van de oude Westphaalse orde om recht, rechtvaardigheid en duurzaamheid op aarde te realiseren. Die oude Westphaalse orde, waarbij elk land in beginsel lak kon hebben aan elk ander land, is langzaam verschoven naar een intergouvernementeel besturingssysteem waarbij regeringsleiders om de tafel zitten om afspraken te maken die tot gezamenlijk welzijn kunnen leiden, zonder de eigen nationale belangen te schaden. Het nationaal belang heeft de plaats ingenomen van de nationale soevereiniteit, gevat in een besturingssysteem (op vele plekken in de wereld) dat een intergouvernementele structuur heeft.

Dat is een extreem zwak systeem. Dat zagen we aan het falen van de Europese Unie om tijdig en bekwaam te antwoorden op de banken- en de economische crisis. De muntunie, met zijn gemeenschappelijke euro, was bij het Verdrag van Maastricht in 1992 niet ondersteund door een daarbij horende politieke unie met vergaande overdracht van nationale bevoegdheden ter bescherming van de monetaire stabiliteit van de EU. Het in de EU nog steeds geldende intergouvernementele besturingssysteem – waarbij niet de Europese Commissie, noch het Europees Parlement beschikken over finale besluitvormende bevoegdheden, maar deze volledig in handen ligt van de deelnemende regeringsleiders, elk met hun eigen nationale belangenagenda, en bovendien gedomineerd door Duitsland en Frankrijk – staat op springen. De vraag is dan: waarnaar toe?

Er zijn meer dan 500 IGO's met overlappende agenda's aan de ene kant, en met grote gaten in de beleidsaandacht aan de andere kant. Dit leidt tot trage besluitvorming, vaak eindigend in zwakke beslissingen met slechte compromissen. In een tijd van snelle sociale veranderingen is deze loodzware besluitvorming van de IGO's niet geschikt voor crisismanagement.

Dezelfde zwakheden zitten in het NGO-systeem. Wat zich indertijd in op het WTO-congres in 1999 in Seattle afspeelde heeft zich later herhaald in Kyoto en in 2011 in Durban waar het

ging om wereldwijde afspraken te maken over bescherming van natuur en milieu: het intergouvernementele besturingssysteem dat na 1945 de plaats innam van het concept van soevereine staten is niet in staat echt en volledig af te rekenen met het primaat van nationale belangen die steeds weer de maat van de besluitvorming bepalen.

Als men dat begrijpt dat wordt het duidelijk waarom sinds 2000 sprake is van een sterke turbulentie op gebieden als het financiële systeem op wereldschaal, het internet, het wereldklimaat, genetische manipulatie, de verspreiding van epidemieën, internationaal terrorisme en de toenemende dreiging van de inzet van massavernietigingswapens. De oud-Westphaalse Orde, gebaseerd op de sterke politieke capaciteiten van individuele natiestaten, is aan zijn einde gekomen, maar het intergouvernementele besturingssysteem dat zich in de periode vanaf 1945 heeft ontwikkeld, is slechts een tussenvorm, op weg naar een geheel nieuw systeem van internationale besluitvorming, waarbij een beroep op nationale soevereiniteit alleen nog maar tot hoofdschudden leidt.

Door die ontwikkeling is het klassieke begrip ‘soevereine staat’ een onderwerp dat voortaan in de geschiedenisboeken wordt behandeld. De erosie van dat begrip is anno 2012 compleet. Iemand die zich wil onttrekken aan de nationale regelgeving gaat gewoon weg en zoekt – in de wereld van ‘competing jurisdictions’ – een plekje dat hem bevalt. De concurrentiearena is eerder virtueel dan geografisch: de controle over het eigen fysieke territorium is niet langer het leidend motief, afstanden bestaan niet meer, de internetsurfers tonen aan dat verbindingen tussen mensen niet langer territoriaal geïndiceerd zijn. Hoe dat bijvoorbeeld geldt voor de relatie tussen Suriname en zijn diaspora wordt briljant omschreven door Tony Caram in zijn lezing over een aanzet tot een nationaal diasporabeleid, tijdens de VHP conferentie op 14 januari 2012. Weinigen beseffen nog dat proactief diasporabeleid, gericht op structurele samenwerking met Surinamers in het buitenland, en het daarmee activeren van hun politieke, economische, culturele en maatschappelijke invloed in Suriname zelf, een toonvoorbeeld is van grensoverschrijdende versterking van de nationale belangen waarbinnen het begrip ‘soevereine staat’ geen wezenlijke betekenis meer heeft. Hantering van de klassieke versie van dat begrip leidt tot een keus voor splendid isolation. Wie zal dat nog willen propageren?

De oud-Westphaalse Orde is niet toegerust op omgaan met virtuele werkelijkheden en wordt daarom steeds verder gemarginaliseerd. Nieuwe spelers als de NGO's nemen overheidsfuncties over, echter zonder een duidelijke legitimatie of een democratisch mandaat. Maar hun aanwezigheid en macht kan niet ontkend worden. De idee dat internationale verdragen alleen gelden voor hen die ze hebben ondertekend verdwijnt. Er is een type internationaal recht in opkomst dat boven verdragen lijkt uit te gaan. We zien dat in die zin het VN-verdrag in theorie ook van toepassing is op non-leden, dat gewapende interventies zoals in Kosovo, of Afghanistan, met goedvinden van de internationale politieke machten, kunnen plaatsvinden, ook zonder dat het land in kwestie daarom heeft gevraagd of een verdrag daartoe heeft ondertekend. Oorlogen hebben een andere betekenis gekregen dan het geval was onder de oud-Westphaalse Orde. Sinds 1945 zijn er maar heel weinig officiële oorlogsverklaringen gegeven. In plaats daarvan wordt een gewapend conflict steeds meer gepercipieerd als een tijdelijke politionele actie om rust en orde te scheppen, en niet zozeer als een instrument van een politiek om een ander land te veroveren.

Het vigerende intergouvernementele bestuursstelsel, aangevuld met internationale verdragen, heeft per saldo op dit moment een soort beslissingsvacuüm gecreëerd. Op dit moment hebben we alleen het 'Market System'. De pleitbezorgers van marktwerking stellen dat bijna alle beslissingen genomen kunnen worden door vrije markten op basis van vraag en aanbod. In hun visie kan de rol van de staat worden geminimaliseerd tot bijna niets. Overheden zouden hun terug treden moeten plaveien met verdere liberalisatie, privatisering, deregulering en budgettaire bezuinigingen. Marktpartijen zouden de overheidsdiensten kunnen gaan uitvoeren.

Het is de vraag of een dergelijk scenario duurzaam is. Tot nu toe heeft de vrije markt aantoonbaar geleid tot een situatie waarbij de rijken onevenredig meer rijk worden dan de armen. Anders gezegd: de inkomenskloof wordt steeds groter en is daarmee de allerbelangrijkste oorzaak van sociale problemen. Niet armoede als zodanig, maar de steeds grotere inkomensverschillen zijn de bron van sociale deviaties en kunnen op termijn tot onoverkomelijke spanningen leiden. Voor een onderbouwing van dit standpunt verwijs ik korthedshalve naar een ander document van mijn hand. We zien dat ondanks de economische crisis de rijke mensen onvoorstelbaar veel extra inkomen blijven genieten, bijvoorbeeld door het ongeremde stelsel van bonussen, terwijl de relatief arme mensen het gelag betalen. De huidige 'Occupy-bewegingen' tegen deze uitwassen zijn grapjes in de marge als de kloof tussen 'winners and losers' nog groter wordt. Dan gaat de sociale cohesie eraan en dat kan leiden tot een gevaarlijke situatie waarin mensen die niets meer te verliezen hebben terugvallen op geweld en het gebruik van massavernietigingswapens. Voor de steeds groter wordende groep jongeren in een aantal Moslimlanden lijkt dit het enige perspectief. Voor een adembenemende analyse van deze ontwikkeling verwijs ik korthedshalve naar een stuk van Jack Goldstone in Foreign Affairs.

De efficiency van het marktsysteem hangt af van volwaardige concurrentie. Zonder goede antitrustregels – en dus het uitbannen van monopolieposities, die ook in Suriname nog steeds bestaan – zullen marktpartijen zich eerder verenigen dan met elkaar concurreren. Competitie verdwijnt waar markten en partijen zich concentreren. Nieuwe monopolies nemen dan overheidsrollen op zich zonder democratische legitimatie. Omdat er momenteel geen antitrustwetgeving is die op wereldschaal gehandhaafd wordt – en ook de mededingingsautoriteit nog niet in Suriname is gevestigd, behalve een Caricom-mededingingsinstelling die alleen adviserende bevoegdheid heeft – zal de afwezigheid van concurrentie op die schaal waarschijnlijk leiden tot samenballing van markten op die schaal. Marktsystemen die niet zijn onderworpen aan regels kunnen zich ontwikkelen tot maffiasystemen, omdat het – bij afwezigheid van een politieagent – goedkoper is om iets met geweld te nemen dan te verkopen, en intimidatie effectiever is dan marketing.

De veronderstelling dat markten spontaan tot zelfdiscipline komen is te optimistisch in het licht van de voorbeelden waar markten opereren in afwezigheid van regels. De vraag die vervolgens rijst is:

- als de oude Westphaalse orde van de soevereiniteit in eigen land sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer bestaat,
- en de vele huidige intergouvernementele systemen in de wereld, waarvan de EU en Caricom slechts twee van vele voorbeelden zijn, gevoegd bij het netwerk van internationale verdragen en organisaties,

- aan de ene kant de besluitvormende maat der zaken vormt,
- maar aan de andere kant zo zwak zijn dat ze overal worden overruled door het beginsel van de vrije markt,
- welk systeem kan dan overheden opnieuw in staat stellen leiding te geven aan hun eigen en aan de wereldorde?

Het steeds luider klinkend antwoord op die vraag is: creëer federale staatsvormen. Nu in 50-60 jaar duidelijk is geworden dat geen enkel land ter wereld, uitgezonderd misschien Noord-Korea en Myanmar, kan overleven zonder ingebed te zijn in een stelsel van internationale samenwerking, en het intergouvernementele tussenmodel kraakt en piep aan alle kanten omdat binnen dat systeem de kwaliteit van de internationale samenwerking afhankelijk blijft van de mate waarin nationale belangen gewaarborgd worden, is de federale staatsvorm de enige die uitkomst biedt. Voor de goede orde: vergeet niet dat de USA, het machtigste land ter wereld, en Duitsland, het machtigste land in Europa, een federatie zijn. En wat te denken van het krachtigste land van Zuid-Amerika: Brazilië, ook een federatie.

Er zijn ongeveer vijf verschillende soorten federaties in de wereld. Maar voor alle geldt één principe, namelijk dat van de gedeelde soevereiniteit. Dat wil zeggen dat het geheel soeverein is, maar de delen ook. Dat is een ander soevereiniteitsbegrip dan dat van de oude Westphaalse orde. De delen accepteren een gemeenschappelijke Grondwet en instituties die de gehele staat aangaan, zoals een parlement, een regering, een rechterlijke macht. Maar ze hebben zelf ook een parlement, een regering en een rechterlijke macht. Het fijne van een federatie is dat men bevoegdheden asymmetrisch kan toedelen. Bijvoorbeeld door het toestaan van verschillen in belastingheffing, in onderwijs, in taal. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in de federatie België.

Wat kan dit betekenen voor de Republiek Suriname?

De huidige regering is zich vanaf haar aantreden bewust geweest van het historische moment: een tijdvak waarin de zwakheden van het intergouvernementele samenwerken niet langer verzwegen wordt, en de roep om vernieuwde internationale samenwerkingsvormen én besluitvorming steeds luider klinkt om de uitwassen van de vrije markt, zonder afdoende antitrustregels, te beteugelen. Dat bewustzijn ziet men terug in het Ontwikkelingsplan 2012-2016. De twee accenten van het hoogste streefbeeld van het voorgenomen transformatieproces zijn: welzijn voor het Surinaamse volk, en respect voor het land Suriname bij andere landen en internationale organisaties. Beide accenten van dat streefbeeld weerspiegelen de twee functies van de President. Als President is zijn concentratie naar binnen gericht op het onverkort werken aan het algemeen belang, het welzijn van de samenleving. Als Staatshoofd is hij extern gericht om respect te creëren voor Suriname, onder meer door zich open te stellen voor elk zinvol internationaal samenwerkingsverband.

Waar heeft hij als Staatshoofd, en daarnaast ook als voorzitter van Caricom, nu rekening mee te houden? Laten we het op een rijtje zetten:

- het klassieke begrip 'soevereiniteit' bestaat niet meer. Politiek, noch rechtens. Ook Suriname heeft een deel van zijn eigen bevoegdheden naar boven toe afgestaan aan supranationale instituties, en is daarmee niet langer volledig baas in het eigen huis;

- daar is niets mis mee. Dit geldt voor alle landen in de wereld, voor de een wat meer dan voor de ander; het minst wellicht voor de eerder genoemde Noord-Korea en Myanmar, maar ook die landen (hebben te) luisteren naar buitenlandse machten, in casu China;
- Suriname kan kiezen om krampachtig zijn soevereiniteit in de klassieke zin in ere te herstellen, maar dan kiest men voor isolement; wie zou dat nog willen?
- voortgaan op het huidige pad van internationale samenwerking vereist echter accepteren dat dit plaatsvindt in intergouvernementele besturingsvormen. De essentie daarvan is dat in elke vorm van overleg en besluitvorming regeringsleiders naar de internationale tafel worden gestuurd met een nationale agenda;
- dat is vreselijk moeilijk werken, zeker als je voorzitter van Caricom bent. De voorzitter wordt geacht het algemeen Caricom belang te vertegenwoordigen, maar zijn gesprekspartners zullen altijd proberen om te voorkomen dat dit algemeen Caricom belang de eigen nationale belangen schaadt;
- we weten echter dat al die intergouvernementele systemen op hun laatst benen lopen. De kwaliteit – en met name ook de snelheid – van hun besluitvorming is zo slecht aan het worden (zie de klimaatconferentie in Durban) dat we voor een sprong staan naar supranationale overheden met een zelfstandig pakket van bevoegdheden waaraan andere landen zich conformeren;
- de federatie is de enige staatsvorm die daarvoor geschikt is. Die biedt het supranationaal staatsorgaan een eigensoortige soevereiniteit, maar schenkt die ook aan de landsdelen die samen de federatie vormen.

Het is niet de vraag of de Europese Unie een federatie wordt of niet. De vraag is alleen: wanneer? Nog een of twee flinke crises, en dan is het zover. Door de Lidstaten aan een rigide stelsel van begrotings- en uitgavenafspraken te binden staat het intergouvernementele EU-systeem op de rand van een staatsvorm met federatieve kenmerken. De deur staat op een kier. Zodra een EU-land weer uit de financiële band springt en dit nieuwe stelsel daadwerkelijk – met succes – wordt toegepast, zou dat wel eens de deur naar een echte federatie volledig kunnen opengooien.

Suriname doet er goed aan die ontwikkeling nauwkeurig te volgen. De ‘soevereine staat’ is geboren in Europa en heeft de wereld veroverd. Diezelfde ‘soevereine staat’ is volledig gestorven in datzelfde Europa, na WOII opgevolgd door een intergouvernementeel besturingssysteem. Dat systeem ligt op apegapen en maakt zich op voor overname door een federaal systeem. Wat in Europa speelt, gaat op termijn ook in Zuid-Amerika spelen. Wanneer? Hoe? We weten het nog niet. Maar dat het Suriname vandaag al raakt staat buiten twijfel. Al was het maar omdat verschuivingen in het Europese politieke besluitvormingsstelsel consequenties kan hebben voor de Economic Partnership Agreement (EPA). De Surinaamse ambassades in Brussel en Parijs mogen daarom op volle sterkte worden gebracht. En eentje vestigen in Berlijn kan ook geen kwaad. Op die drie plekken gaat het zich afspelen.

Wat kan dit alles betekenen voor de Surinaamse Grondwet?

De Grondwet van 1987, gewijzigd in 1992, spreekt over soevereiniteit in de Preambule, en voorts in de artikelen 1, 2, 4, 7, 53, 55, 130 en 177. Hoe men die soevereiniteit moet

interpreteren valt niet goed te beoordelen omdat een Memorie van Toelichting ontbreekt. In een dergelijke toelichting had een beschouwing kunnen staan over de historisch-politiek-juridische betekenis van soevereiniteit in algemene zin, en over haar positie en bedoeling in de Surinaamse Grondwet. Als we de tekst in zijn context bekijken, is het wellicht toegestaan om op te merken dat de toenmalige grondwetgever soevereiniteit kennelijk in de oorspronkelijke, klassieke betekenis heeft gehanteerd. Dus in de betekenis van: wij zijn baas in eigen huis en daarmee basta. Maar toen al werden er ook bepalingen in de Grondwet gezet die toestaan dat Suriname zich conformeert aan besluiten van een internationale rechtsorde. We vinden dat in de laatste passage van de Preambule, en voorts in de artikelen 7, 72, 103 t/m 107. De kern is dat overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties – hetzij na goedkeuring bij wet, hetzij na stilzwijgende goedkeuring – voor een ieder in Suriname verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekend gemaakt. Strikt genomen staat dat haaks op elkaar. Je bent baas in eigen huis of je bent het niet. Je kunt niet een beetje soeverein zijn.

De President heeft in 2011 een Commissie tot Herziening van de Grondwet ingesteld. Bepaald een gedurfde stap. Als je van plan bent Staat en samenleving te transformeren, zoals blijkt uit het Ontwikkelingsplan 2012-2016, dan is het een geruststellende wetenschap te beschikken over een Grondwet waar je in moeilijke situaties op kunt terugvallen. Nu een Commissie aan het werk gaat onder de deskundige leiding van staatsrechtgeleerde Sam Polanen, zullen er discussies ontstaan over de betekenis van diverse grondwetsartikelen en vooral ook over de vraag of ze gehandhaafd of gewijzigd moeten worden. Door het ontbreken van een Memorie van Toelichting, alsook doordat vanaf 1987/1992 nog steeds een aantal door de Grondwet vereiste wetten niet zijn geslagen, kunnen dergelijke discussies alle kanten op schieten. En dan is de Grondwet niet langer een rustig bezit, in een toch al woelige tijd van grote veranderingen binnen en buiten het land. Maar ook deze opdracht kan geklaard worden. Rustig doorwerken en een balans zoeken in de drie-eenheid politiek-democratie-recht. En de kracht vooral ook zoeken in een bekwaam geredigeerde Memorie van Toelichting.

Het zou voor de President – zowel in zijn voorzitterschap van Caricom op dit moment, alsook voor zijn verder optreden op de diverse andere internationale podia in de komende jaren – een rustgevende gedachte kunnen zijn als de Grondwetscommissie zich op voorhand zou kunnen buigen over het vraagstuk van de collisie tussen soevereiniteit zoals die nu geschreven én kennelijk bedoeld is in de Grondwet enerzijds, en de duidelijke acceptatie in diezelfde Grondwet dat Suriname zich conformeert aan besluiten van een internationale en supranationale rechtsorde. Dat dit laatste ferm wordt onderschreven door de huidige regering lijkt zo te zien geen twijfel. Maar dan heeft dat gevolgen voor de manier waarop soevereiniteit in een herziene Grondwet onder woorden moet worden gebracht. Hier ligt een unieke kans voor Suriname om proactief een stap te zetten naar een grondwettelijke tekst die niet terugkijkt naar de oud-Westphaalse soevereiniteitsorde, maar naar de toekomstige staatkundige – mogelijke federale – verhoudingen op het Zuid-Amerikaanse continent.

===

OVER DEMOCRATIE

Het is geen probleem om Suriname een democratie te noemen. Maar volgens de politieke theorie bestaat er in geen enkele land ter wereld democratie. Hoe zit dat? En wat kan dat betekenen voor de voorgenomen herziening van de Surinaamse Grondwet?

In *Over Soevereiniteit* beschrijf ik hoe het klassieke begrip 'soevereiniteit' van 1648 tot 1948 de wereldorde heeft beheerst, en hoe het vanaf 1948 in enkele tientallen jaren zijn staatsrechtelijke betekenis heeft verloren. Geen enkel land is meer in alle opzichten baas in eigen huis. Door lidmaatschappen van supranationale organisaties – in combinatie met verdragsrechtelijke verplichtingen – kunnen die organisaties van hun leden verlangen zich te conformeren aan besluiten die boven hun hoofd genomen worden.

Overall in de wereld hebben intergouvernementele staatssystemen de plaats van het soevereiniteitsconcept overgenomen. Die intergouvernementele staatssystemen zitten echter klem tussen de noodzaak tot delegatie van nationale bevoegdheden naar supranationale organen enerzijds, en het krampachtig vasthouden aan 'het eigen nationaal belang eerst' anderzijds. Daarom zijn intergouvernementele staatssystemen intrinsiek zwak.

Dat komt door een systeemfout: ze geleiden de besluitvorming via overleg door regeringsleiders. En die hebben bij dat overleg altijd de nationale agenda bij zich. Als het erop aankomt zijn die nationale belangen belangrijker dan het gemeenschappelijk belang van de deelnemende landen. Een intergouvernementeel systeem zonder een politieke unie komt door dat conflict van belangen vroeg of laat in ernstige problemen. De crisis in de Europese Unie is daarvan een goed voorbeeld. Maar dat geldt waarschijnlijk ook voor Caricom. Het zijn samenwerkingsverbanden die het klassieke soevereiniteitsbegrip illusoir maken, maar geen antwoord bieden op de behoefte om nationale zeggenschap een heldere plaats te geven binnen een staatkundige vorm die bewijst dat het geheel meer is dan de som der delen.

Die beschouwing sloot ik af met de stelling dat met het voortschrijden van de staatkundige evolutie alleen de federale staatsvorm dat antwoord kan bieden. Immers, die staatsvorm geeft soevereiniteit aan het geheel, maar ook aan de delen. Anders dan de klassieke soevereiniteit – die scheiding van staten en daarmee non-interventie tot doel had – is soevereiniteit binnen een federatie juist een bindmiddel dat gescheiden staten of staatsdelen aan elkaar verbindt.

Het leek mij nodig om dit opstel *Over Democratie* te beginnen met deze korte toelichting op de stellingname in *Over Soevereiniteit*, omdat voor beide stukken geldt dat de lezer zich wellicht ietwat ongemakkelijk voelt. Voor mensen die oprecht de soevereiniteit en de democratie van het eigen land liefhebben is het niet plezierig te lezen dat beide begrippen strikt genomen niet (meer) bestaan. Het is temeer ongemakkelijk omdat de Surinaamse Grondwet aan die twee begrippen een voorname plaats geeft. Wat moeten we daarmee, als de wetenschap van ons verlangt onderwerpen van groot juridisch belang zuiver te gebruiken en daarom ook in de Grondwet een wetenschappelijk niet-betwistbare verankering te geven?

Wat betekent 'democratie'?

Wat de geboorteakte betreft geldt voor 'democratie' hetzelfde als voor 'soevereiniteit': het duurde vele jaren voordat het vorm en inhoud kreeg. Soevereiniteit werd al geruime tijd voor 1648 genoemd, maar kreeg pas bij het Verdrag van Westphalen in 1648 een staatsrechtelijke status. Democratie is een begrip dat al enkele honderden jaren vóór Christus in geschriften van Plato en Aristoteles voorkwam, maar ook pas veel later, te weten aan het einde van de 18e eeuw een gevestigd begrip werd.

De stelling dat 'democratie' niet bestaat, nergens in de wereld, baseren de geleerden van de politieke theorie op een eenvoudige taalkundige constructie. In de geschriften van de filosofen uit de oudheid was het een samentrekking van het woord 'demos' (=volk) met het woord 'kratein' (=heersen). Democratie betekent dus niet meer en niet minder: het volk regeert. Ten tijde van de Franse Revolutie en van de afscheiding van Noord-Amerika van Engeland (beide aan het einde van de 18e eeuw) kwam dat begrip uit de oudheid bovendrijven in de term 'volkssoevereiniteit'. Een van de belangrijkste politieke theoretici van die tijd, Jean Jacques Rousseau, is waarschijnlijk de auteur van dat begrip. Terzijde mag niet onvermeld blijven dat hij ook de geestelijke vader van het 'contrat social' was, de zienswijze dat de Staat een sociaal contract met het volk hoort te sluiten. Onder de huidige regering voor Suriname geen onbekend begrip.

We bedoelen eigenlijk representatieve democratie

Weinigen weten echter dat Rousseau – samen met alle andere politieke theoretici van toen en nu – duidelijk aangaf dat democratie in de zin van volkssoevereiniteit, dus als besluitvormingsmechanisme van het gehele volk, niet kon bestaan. Het is organisatorisch niet mogelijk dat een voltallige gemeenschap steeds alle besluiten voor die gemeenschap neemt. Wellicht kan dat wel nog lukken in hele kleine gemeenschappen zoals die van Inheemsen en Marrons, waar men door middel van krutu's in gezamenlijkheid over de zaken van de gemeenschap besluit. Maar zodra een van de Inheemsen tegen zijn buurman zegt "Ik moet vandaag gaan vissen anders hebben we vanavond niets te eten, jij mag straks in die krutu namens mij het woord voeren en stemmen", treedt op dat moment het begrip *vertegenwoordiging* in. Wat wij in onze gesprekken en geschriften gemakshalve aanduiden als *democratie* is naar politiek-staatskundige principes *representatieve* democratie. En dat is een geheel ander paar mouwen.

Representatieve democratie is de natuurlijke vijand van democratie

Democratische besluitvorming door middel van vertegenwoordiging is geen democratie zoals bedoeld in de context van volkssoevereiniteit. Het woord 'democratie' in 'representatieve democratie' is misleidend. Zoals men bij de Kamelenbrug in het Santa Boma-gebied geen kamelen ziet, zoals aan de Broodboom geen broden hangen en aan de Kanonskogelboom geen kanonskogels, zo is de representatieve democratie geen democratie, maar slechts een metafoor. Daar zou niets op tegen zijn, zoals men ook zonder problemen over de Kamelenbrug kan rijden, en vruchten van de broodboom kan consumeren (wat die kanonskogels betreft is het oppassen geblazen), ware het niet dat iets niet is wat het lijkt – of pretendeert – te zijn tamelijk hard kan aankomen.

De essentie van democratie is namelijk dat algemeen genomen besluiten per definitie gericht zijn op het algemeen belang, zelfs al zou die besluitvorming gericht zijn op het bevorderen van een deelbelang. Als de totale gemeenschap een besluit neemt zijn actoren en belangen identiek: ze vallen samen. Bij volkssoevereiniteit is het volk het algemeen belang en is het algemeen belang het volk.

Hoe anders is het bij representatieve democratie? Waar democratie – noodzakelijkerwijs – moet worden georganiseerd door middel van vertegenwoordiging, vallen de actoren samen met groepsbelangen. In een representatieve democratie is het groepsbelang de maat van de democratische besluitvorming. En zoals groepsbelangen de natuurlijke vijand zijn van het algemeen belang, zo is de representatieve democratie de natuurlijke vijand van democratie in de zin van volkssoevereiniteit.

Natuurlijk pretenderen de vertegenwoordigers van het volk dat hun besluiten gericht zijn op bevordering van het algemeen belang, maar dat is onmogelijk. Hoe eerbaar en goed bedoeld dat oogmerk ook kan zijn, hoe eerlijk en deskundig de volksvertegenwoordigers ook mogen zijn, hoe actief en diep-doorvoeld hun perceptie van het algemeen belang is, hun besluitvorming is per definitie slechts een interpretatie van wat zij als algemeen belang zien omdat een deelgroep, of een verzameling deelgroepen, nu eenmaal niet kan samenvallen met het algemeen belang.

De representatieve democratie is een electieve aristocratie

In zijn afscheidrede als hoogleraar geschiedfilosofie aan de Universiteit in Groningen op 12 april 2010 noemt Frank Ankersmit, de verzameling representanten een *electieve aristocratie*. Dus een groep van gekozen voorname mensen. Ankersmit ontleent die omschrijving aan Rousseau. Toen al, dus einde 18e eeuw, was het voor Rousseau (de kampioen van de volkssoevereiniteit), en voor alle politieke theoretici na hem, vanzelfsprekend dat volksvertegenwoordiging op zijn best een electieve aristocratie kon worden genoemd.

Zolang aristocraten hun naam eer aan doen is daar weinig op tegen. Als besluitvorming voor het volk noodzakelijkerwijs via vertegenwoordiging van dat volk moet geschieden, kun je het beste door aristocraten worden bediend. Aristocratie heeft immers de connotatie van fatsoen, eerbaarheid en het vermoeden van een gerichtheid op het algemeen belang, ook al is dat per definitie niet mogelijk. Maar als aristocraten zich verenigen in groepen, laten we ze politieke partijen noemen, en ze in hun – wellicht oprechte – streven naar het dienen van het algemeen belang de plek van een volksvertegenwoordiger willen verwerven, dan kunnen ze dat uitsluitend en alleen door het promoten van het belang van de eigen groep, de politieke partij waarvan zij lid zijn. Politieke partijen zijn daarom per definitie belangengroepen, die hun bestaan ontleenen aan de deskundigheid waarmee zij de kiezer ervan kunnen overtuigen dat hun perceptie van het algemeen belang het beste wordt gediend door te kiezen voor die partij, en daarmee voor dát belang.

Van aristocratie naar oligarchie is een kleine stap

En daar begint dan het probleem van de representatieve democratie. Omdat zij besluitvorming voor het volk organiseert langs het medium van belangengroepen is zij 'oligarcheen'. Waarschijnlijk bestaat dat woord niet, maar ik bedoel er mee dat in de

electieve aristocratie het zaad van de oligarchie ligt opgesloten. Elke representatieve democratie zal van nature tenderen naar concentratie van macht in handen van ‘enkelen’, een oligarchie dus. In de woorden van Ankersmit:

“We kunnen proberen onze representatieve democratieën zo te veranderen dat dat *echte* democratieën worden. De andere mogelijkheid is dat we besluiten te berusten in het feit dat onze politieke systemen in feite aristocratieën zijn om, vervolgens, alles in het werk te stellen om te voorkomen dat die aristocratieën degenereren tot egoïstische oligarchieën beheerst door vriendjespolitiek, ‘cronyism’, nepotisme, coöptatie en zelfverrijking. Allemaal euvels die inderdaad welig tieren in onze hedendaagse politieke systemen, zoals aan iedere krantenlezer bekend is.”

Dat is niet alles. Om geen enkele twijfel te laten bestaan over zijn zienswijze zegt Ankersmit ook nog:

“Het cruciale inzicht is hier dat alle dingen in deze wereld, en dus ook regeringsvormen, onderworpen zijn aan veroudering en slijtage. En we weten ook al sinds de dagen van Polybius wat dat *in concreto* betekent voor regeringsvormen. Namelijk, dat zoals de monarchie ertoe neigt om te degenereren tot despotisme, de democratie tot de regering van de straat, de aristocratie een aangeboren neiging heeft te ontaarden in een egoïstische en zelfzuchtige oligarchie. Oligarchisering is dan ook het proces dat zich in een steeds rapper tempo in ons publiek domein doorzet.”

En wat te denken van het volgende citaat uit die afscheidsrede:

“De scheidslijn tussen het publieke en het private domein ontwikkelde zich tot een onoverzichtelijk niemandsland met daarin talloze, door de burger niet vermoede schuttersputjes bemand door locale potentiaatjes die het publieke belang ten eigen voordele uitbaten. Ziedaar het onmiskenbare teken van de oligarchie. In de tweede plaats kan je denken aan de nieuwe kaste van de managers in overheidsdienst en die nog het dichtst in de buurt komt van de adel van het *Ancien Régime* – zij het dat die de allure, de goede smaak en fijnzinnigheid van die vroegere adel pijnlijk missen. In vergelijking daarmee zijn het platte en brutale patjepeeters.”

Ik deel zijn mening, alsook zijn berusting in de electieve aristocratie, als ‘second best’ besluitvormingsmethode voor het volk. Waarom?

“Van een aristocratie – electief of niet – kan je nu een keer nooit een democratie maken, zoals je van een kat geen hond kan maken, of vice versa. Dat moet je dus ook niet gaan proberen.”

Van groepsbelang naar persoonlijk belang is ook maar een kleine stap

De representatieve democratie, als besluitvormingsmethode via het kanaliseren van groepsbelangen, heeft niet alleen de neiging te degenereren tot oligarchische trekken, maar dient ook niet zelden pure persoonlijke belangen. Er zijn nu eenmaal altijd mensen die feilloos aanvoelen dat hun persoonlijke belangen het beste gediend worden door zelf een groep te creëren of te leiden. Met de Grondwet en de Kieswet in de hand weten zij de staatsrechtelijke procedures en menselijke verhoudingen zodanig op elkaar af te stemmen dat het beweerd algemeen belang van de groep die zij aanvoeren, niet alleen het belang van de groep dient, maar ook hun eigen machtspositie.

En daar raakt de representatieve democratie haar diepste punt. Het constitutionele stelsel dat noodzakelijk is om de representatieve democratie correct in te richten is voor het

realiseren daarvan net zo functioneel als voor het realiseren van de verkeerde mensen op de verkeerde besluitvormingsplaatsen. Met de wet in de hand kan men ongestraft de democratie in gijzeling nemen. Daar ligt het aanknopingspunt naar een begrip als ‘accommoderen’. Dat we hier niet per se aan Suriname moeten denken mag blijken uit het feit dat in Nederland slechts 2% van de bevolking is georganiseerd in een politieke partij, maar dat deze groep niet minder dan 80% van de belangrijke politieke, ambtelijke, wetenschappelijke en maatschappelijke posten onderling verdeelt. Zonder lidmaatschap van een politieke partij is doorstoten tot de hoogste regionen van macht en invloed in Nederland niet mogelijk. Een enkele uitzondering daargelaten.

Wat betekent dit voor de Surinaamse Grondwet?

De Grondwetsartikelen die over ‘democratie’ gaan op een manier die relevant is voor dit geschrift zijn:

- een passage in de Preambule,
- artikel 1, dat de Republiek Suriname een democratische staat noemt,
- artikel 52, dat spreekt over politieke democratie en een democratisch politiek stelsel.

Andere artikelen noemen democratie in verband met de organisatie van verenigingen en politieke partijen, of in relatie tot cultuur en onderwijs, of in relatie tot participatie van burgers, of in verband met decentralisatie. Dat is in dit kader niet relevant, dus daar ga ik korthedshalve aan voorbij.

Zoals ik al opmerkte in het opstel *Over Soevereiniteit* is het ontbreken van een Memorie van Toelichting op de Grondwet 1987/1992 een handicap. Wat kan men bedoelen met ‘democratische staat’ en ‘politieke democratie’? Iedereen mag dat naar eigen inzichten invullen. En dat kan niet de bedoeling van een Grondwet zijn. Hoe een herziene Grondwet er ook zal uitzien, zonder een deugdelijke MvT zal de Grondwetscommissie de samenleving geen dienst bewijzen. Het lijkt mij overigens dat de commissie zich daarvan terdege bewust is.

Persoonlijk houd ik van een sobere Grondwet. Dat wil zeggen, zonder al teveel ronkende teksten met dure begrippen als soevereiniteit en democratie. Zij dienen al te gemakkelijk liefhebbers van inhoudsloze politieke retoriek, van rituele dansen rond het altaar van de oligarchische macht. Voor woorden als ‘soevereiniteit’ en ‘democratie’ geldt hetzelfde als het woord ‘God’: dat moet je niet ijdel gebruiken.

Het zou aanbeveling verdienen om hoe dan ook in een herziene Grondwet het beestje bij de naam te noemen. Dus niet langer spreken van ‘democratie’ – immers die bestaat niet. Maar op zijn minst van ‘representatieve democratie’. Om vervolgens in de MvT duidelijk aan te geven dat ook Suriname geen volkssoevereiniteit kan realiseren en net als andere staten de democratische besluitvorming moet ordenen via *vertegenwoordiging* van het volk. In het volle besef dat de representatieve democratie nimmer gevrijwaard is van mogelijke slechte bedoelingen van hen die er deel van uitmaken.

Voorts zou het misschien goed zijn om het begrip ‘representatieve democratie’ te verbinden met het begrip ‘rechtsstaat’. Een Staat is een rechtsstaat als hij zich aan zijn eigen regels houdt. Door het rechtsstatelijke in de Grondwet te verankeren neemt die Staat de plicht op

zich om zonder aarzelen te blijven werken aan een juridisch stelsel dat recht en rechtvaardigheid voor de samenleving garandeert. In concreto zou ik de Grondwet als volgt willen aanpassen, de tekst tussen haken als toevoegingen van mijn kant.

In de preambule de zin: “- overtuigd van onze plicht de principes van vrijheid, gelijkheid en [vertegenwoordigende] democratie alsmede de fundamentele rechten en vrijheden van de mens te eerbiedigen en te waarborgen,....

Artikel 1, lid 1, “De republiek Suriname is een democratische Staat gebaseerd op de souvereiniteit van het volk en op eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden.” zou ik willen herformuleren als [De Staat Suriname is een vertegenwoordigende democratie, gebaseerd op beginselen van de rechtsstaat, op eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden en op verplichtingen die zij in internationaal verband op zich heeft genomen.]

Met het laatste zinsdeel (die internationale verplichtingen) neemt de Staat afscheid van het klassieke, maar juridisch niet langer relevante begrip ‘soevereiniteit’. Overal elders in de Grondwet zou ik het woord democratie schrappen. Daar wordt het namelijk ijdel gebruikt.

===

OVER SOCIALE GRONDRECHTEN

Sociale grondrechten zijn geen rechten. Een burger die van mening is dat een van zijn sociale grondrechten is geschonden kan niet in rechte afdwingen dat de overheid hem in zijn recht herstelt.

In het opstel *Over Soevereiniteit* stelde ik dat soevereiniteit in de zin van baas in eigen land sinds 1948 niet meer bestaat. Staten zijn lid van intergouvernementele systemen en moeten zich daarom conformeren aan besluiten die boven hun hoofd binnen supranationale organen worden genomen.

In het opstel *Over Democratie* heb ik uitgelegd dat democratie in de zin van volkssoevereiniteit nimmer heeft bestaan. Overal is sprake van representatieve democratie. En dat concept, democratie door middel van vertegenwoordiging, is door de behartiging van groepsbelangen per definitie niet gericht op het algemeen belang.

In dit opstel *Over Sociale Grondrechten* probeer ik uit te leggen dat Grondwetten, waaronder de Surinaamse, met passages over sociale grondrechten, nog eens goed zouden moeten kijken naar het juridische gehalte van dat type rechten.

Klassiek en sociale grondrechten

Anders het geval is met zogeheten klassieke grondrechten zijn de sociale grondrechten van betrekkelijk recente datum. Dat wil zeggen, pas in de loop van de jaren zeventig en tachtig vonden diverse grondwetgevers het van belang om naast klassiek grondrechten, zoals vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vergadering (om er enkele te noemen), ook sociale grondrechten te formuleren.

In de Surinaamse Grondwet is het verschil niet goed duidelijk

De Surinaamse Grondwet van 1987/1992 spreekt in Hoofdstuk V over de klassieke grondrechten. In Hoofdstuk VI over de sociale rechten; dus zonder er het woord 'grond' voor te plaatsen. Of de toenmalige Grondwetgever van mening was dat sociale rechten geen sociale grondrechten zijn, is door afwezigheid van een Memorie van Toelichting niet duidelijk. Maar als we kijken naar de stijl waarin die Grondwet de sociale rechten formuleert, dan gaat het hier waarschijnlijk om sociale grondrechten. Dat maakt overigens ook weinig uit voor het betoog dat nu volgt. Maar voor de goede orde zet ik vanaf nu het woordje 'grond' tussen haakjes.

Enkele sociale (grond)rechten luiden:

- Artikel 26, lid 1: Een ieder heeft recht op werk, in overeenstemming met zijn capaciteit.
- Artikel 36, lid 1: Een ieder heeft recht op gezondheid.
- Artikel 38, lid 1: Een ieder heeft recht op onderwijs en cultuurbeleving.

Wat kan een burger bij schending van een sociaal (grond)recht doen?

Het gaat er mij niet om een uitputtende lijst van dergelijke rechten op te sommen. De vraag die ik wil stellen is: wat kan een burger doen als hij *geen* werk, *geen* goede gezondheid en *geen* onderwijs en cultuurbeleving heeft? Dus wat gebeurt er als een werkloos burger zich

meldt bij de Minister van Arbeid, Technologische Ontwikkeling en Milieu met de vraag “Mag ik een baan?”, en die minister laat weten: “Ik heb geen baan voor u.” Kan die burger dan vervolgens – wegens schending van zijn sociaal (grond)recht – aan een rechter vragen om de Staat te veroordelen tot het geven van een baan? Ik denk van niet. De Minister kan niet op grond van die tekst uit de Grondwet zomaar een baan geven aan iemand die erom vraagt. En de rechter kan om diezelfde reden de Minister niet veroordelen tot het verschaffen van een werkkring. Dezelfde problematiek doet zich voor bij de rechten inzake gezondheid en onderwijs. Iemand die ziek is kan zich niet bij de Minister van Volksgezondheid vervoegen met het verzoek om hem gezondheid te geven, laat staan dat een rechter de Minister daartoe zou kunnen veroordelen.

Ben voorzichtig met het gebruik van het woord ‘recht’

U begrijpt waar ik naar toe wil: een recht is pas een recht als je het bij schending in rechte kunt afdwingen. Kan dat niet? Gebruik dan het woord ‘recht’ niet. Daarom is er een steeds grotere groep van mensen die aan Grondwetgevers adviseren om de sociale (grond)rechten te schrappen. Zij zijn misleidend. Zij pretenderen recht te verschaffen waar dat in rechte niet mogelijk is. En uitgerekend in een Grondwet moet je dat niet doen.

Sociale (grond)rechten zijn beginselen van good governance

Als men kijkt naar de bedoelingen van Grondwetgevers dan is het overigens snel duidelijk dat zij met de invoering van sociale (grond)rechten geen juridische resultaatverplichting hebben willen vestigen. Vooral de Surinaamse Grondwet is in de flankerende artikelen rond die sociale (grond)rechten volstrekt duidelijk dat het in wezen – slechts – gaat om inspanningsverplichtingen van de kant van de Staat. De hele juridische vormgeving rond de geformuleerde sociale (grond)rechten ademt een sfeer van beginselen van good governance. Graag zou ik willen zeggen: een sfeer van beginselen van behoorlijk bestuur, maar omdat de beginselen van behoorlijk bestuur oorspronkelijk afkomstig zijn uit de Franse en Nederlandse jurisprudentie van het bestuursrecht, lijkt het beter om hier naar het leerstuk van good governance te kijken. Dus ‘goed bestuur’ als inspanningsplicht, zonder de mogelijkheid om naar een rechter te gaan als die inspanningsplicht wordt verzaakt. Wie waakt dan over dat mogelijke verzaken? Het parlement. Schending van beginselen van behoorlijk bestuur is een kwestie die bij een bestuursrechter aanhangig kan worden gemaakt. Schending van beginselen van good governance is een onderwerp dat valt onder de controletaak van een parlement.

Wat betekent dat voor de Surinaamse Grondwet?

Als men deze lijn van denken volgt zal de conclusie moeten zijn dat Hoofdstuk VI van de Surinaamse Grondwet, omvattend de artikelen 24 t/m 39, beter geherformuleerd zou kunnen worden. Er is niets op tegen om de zorg voor werk, gezondheid, onderwijs e.d. tot verheven staatstaken te verheffen, maar formuleer het dan als een beginsel van good governance door het gebruik van woorden die duiden op een inspanningsverplichting van de kant van de Regering, waarover de DNA controle uitoefent.

===