

1.1 WAAROM IS HET NOODZAKELIJK GRONDIGE KENNIS TE HEBBEN VAN HET BESTUURSRECHT?

De bekendmaking van een verhoging van de tarieven voor onder meer het verkrijgen en verlengen van een rijbewijs laat zien dat soms door een bestuursorgaan en de ‘werkarmen’ van het bestuursorgaan onvoldoende juridisch voorwerk wordt gedaan.

Een bekendmaking namens de waarnemend Korpschef van het Korps Politie Suriname (KPS) luidt: ‘Ingaande 1 mei 2019 zijn de administratieve afhandelingskosten van rijbewijzen als volgt vastgesteld.’ Daarna volgt een opsomming van de nieuwe tarieven. ‘Gelieve hiermee rekening te houden.’¹ Daarna maakt het KPS in een persbericht bekend: ‘De verhoging van de tarieven voor het verkrijgen van een rijbewijs, is “on hold” gezet.’ De waarnemend Korpschef bevestigt dat ‘de aanpassing van de tarieven is aangehouden’.²

Relevant zijn de volgende bepalingen van de Rijwet 1971:³

- Art. 9 lid 2: ‘Een rijbewijs, als bedoeld in artikel 7 lid 1 sub 3o, wordt behoudens het bepaalde in het laatste lid, op aanvraag en tegen betaling van de daarvoor vastgestelde kosten’ afgegeven.
- Art. 15 lid 4: ‘Indien de aanvraag voor verlenging ingediend wordt op een tijdstip waarop het rijbewijs nog geldig is, hetzij zijn geldigheid niet langer dan één jaar en niet anders dan door het verstrijken van de geldigheidsduur heeft verloren, zal de verlenging normaal plaatsvinden.’
- Art. 15 lid 5: ‘Indien de aanvraag voor verlenging ingediend wordt op een tijdstip, waarop het rijbewijs zijn geldigheid langer dan één jaar, doch nog geen drie jaren en niet anders dan door het verstrijken van de geldigheidsduur heeft verloren, zal de verlenging plaats-

1. *Suriname nieuws, bron GFC nieuws*, 16-4-2019. Het betreft geslaagden, verlengingen, duplicaten, rijtoestemmingsbewijzen, echtheidsverklaringen. *Starnieuws* 16-4-2019: op social media wordt verontwaardigd gereageerd op deze extreme verhoging met honderden procenten.

2. *Suriname Nieuws* 17-4-2019; *Radio 10* 18-4-2019.

3. GB 1917 no. 65, zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 2007 no. 92.

vinden wanneer degene aan wie het rijbewijs is afgegeven, een bij staatsbesluit vast te stellen bedrag heeft betaald.’

- Art. 15 lid 6: ‘Met betrekking tot aanvragen gedaan op een tijdstip, waarop het rijbewijs zijn geldigheid langer dan drie jaren en niet anders dan door het verstrijken van de geldigheidsduur heeft verloren, worden nadere regels vastgesteld bij staatsbesluit.’

De waarnemend Korpschef had ‘over het hoofd gezien’ dat niet kan worden volstaan met een simpele bekendmaking, maar dat de tarieven ingevolge art. 9 en 15 van de Rijwet 1971 bij staatsbesluit (het Rijbesluit 1957) dienen te worden vastgesteld.⁴

Naast de bestuursorganen dient ook de formele wetgever, De Nationale Assemblée (DNA) en de Regering tezamen, ingevolge art. 70 Grondwet⁵ kennis te hebben van het (systeem van het) bestuursrecht. Dat geldt ook voor de Staatsraad. Ingevolge art. 115 Grondwet en art. 11 Wet Staatsraad hoort de President de Staatsraad onder meer omtrent: a. wetsontwerpen, die ter goedkeuring aan De Nationale Assemblée worden aangeboden.⁶

De Wet Opvanginstellingen⁷ wordt hieronder als voorbeeld aangehaald om het belang van kennis van het systeem van het bestuursrecht aan te geven. Zij bepaalt:

- Art. 3 lid 1: ‘Degene, die een opvanginstelling wenst te exploiteren, dient zich aan te melden bij de Controledienst voor de specifieke doelgroep.’⁸
- Art. 3 lid 2: ‘De Minister draagt er zorg voor dat de aanmelding binnen een maand na de datum van aanmelding ter openbare kennis wordt gebracht door bekendmaking in het Advertentieblad en via andere toepasselijke media.’
- Art. 3 lid 3: ‘Een ieder is bevoegd binnen een maand na publicatie van de in lid 2 van dit artikel bedoelde bekendmaking schriftelijke bezwaren op de aanmelding kenbaar te maken bij de Minister.’

NB Hier is sprake van *inspraak* inzake het te nemen (primaire) besluit en dus nog niet van het kenbaar maken van ‘bezwaren’; er ligt immers nog slechts een aanmelding, d.w.z. een

4. GB 1957 no. 103, geldende tekst GB 1960 no. 105, zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 2020 no. 9. Zie SB 2005 no. 17, art. 37 (c) voor de thans geldende tarieven. Abusievelijk is in dit staatsbesluit in het intitulé, de considerans en art. 1 opgenomen Rijbesluit 1971 in plaats van Rijwet 1971.

5. SB 1987 no. 116, zoals gewijzigd bij SB 1992 no. 38.

6. Wet Staatsraad, SB 1988 no. 95, zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 1994 no. 93.

7. SB 2014 no. 7. De Minister van Sociale Zaken en Volkshuisvesting is het bevoegde gezag.

8. *Dwtonline.com* 17-1-2020: Het hoofd van het Bureau Opvanginstellingen geeft aan dat van de bijna 400 opvanginstellingen 262 zich hebben aangemeld. Instellingen die geregistreerd wensen te worden, moeten voor honderd procent voldoen aan de kwaliteitsstandaarden. Daarvan is nu geen sprake en daarom wordt nu gesproken van aanmelding. Het Bureau is in 2017 opgericht. Het houdt de registratie bij en legt controlebezoeken af. Het Hoofd stelt: ‘Wie zich nu niet aanmeldt, riskeert een boete zoals de wet voorschrijft.’

aanvraag tot inschrijving in het Landelijk Register Opvanginstellingen, en nog geen (primaire) besluit.

- Art. 4 lid 6: 'Een besluit tot afwijzing wordt door de Minister aan de aanmelder schriftelijk medegedeeld en met redenen omkleed.'
- Art. 5 lid 1: 'Tegen de beslissing van de Minister als bedoeld in artikel 4 lid 6 [afwijzing van de aanvraag] kan de aanmelder binnen een maand een bezwaarschrift indienen bij de Minister nadat de aanmelder in kennis is gesteld van het besluit.'

NB Hier is sprake van bezwaar tegen een primair besluit, hier eerst beslissing en daarna besluit genoemd; de bevoegdheid tot het maken van bezwaar wordt beperkt tot de aanmelder, maar staat niet open voor eventuele andere belanghebbenden, laat staan voor een ieder zoals is vermeld in art. 3 lid 3; het gaat dus om een 'beroeploze' *actio popularis*, d.w.z. wel inspraak voor iedereen, maar daarna geen bezwaar of beroep; zie hiervoor verder par. 2.17.1.

- Art. 6 lid 1: 'Indien de bezwaren ongegrond zijn verklaard door de Minister, staat beroep open bij de President binnen een maand nadat de aanmelder in kennis is gesteld van het besluit [op bezwaar].'

NB Kennelijk is de mogelijkheid van dit administratief beroep (na bezwaar) beperkt tot de aanmelder, want alleen de aanmelder kan in bezwaar gaan en alleen de aanmelder wordt in kennis gesteld van het besluit op bezwaar.

- Art. 6 lid 3: 'De President beslist binnen drie maanden nadat het beroep is ingesteld bij een met redenen omkleed besluit, dat ten spoedigste ter openbare kennis wordt gebracht door bekendmaking in het Advertentieblad en in ten minste twee in Suriname verschijnende dagbladen.'

NB De voor- en nadelen van administratief beroep op de President komen aan de orde in par. 13.6.4.

- Art. 6 lid 4: 'Het beroep heeft een schorsende werking.'

NB Als alleen de aanmelder in bezwaar kan gaan tegen de afwijzing van de inschrijving, een negatief besluit, en in beroep kan gaan tegen de ongegrondverklaring van zijn bezwaren, een negatief besluit, valt er dan wel iets te schorsen?

In de Wet Opvanginstellingen zit al met al weinig systeem in de rechtsbescherming.

Belang adequaat systeem van bestuursrecht

Het bestuursrecht voorziet in allerlei *instrumenten*: de bevoegdheden en bijbehorende macht die het bestuur nodig heeft om zijn taken te kunnen uitoefenen.

Macht corrumpeert, absolute macht corrumpeert absoluut, zo luidt een oud gezegde. In het bestuursrecht moeten daarom *waarborgen* zijn opgenomen die voorkomen dat het bestuur zijn macht misbruikt. We zullen zien dat het bestuursrecht zich steeds bevindt in die spanningsboog tussen instrument en waarborg.

Een adequaat systeem van bestuursrecht heeft allerlei voordelen zoals het hebben van juridisch goed functionerende publiekrechtelijke organen en het op de juiste wijze uitoefenen van bestuurstaken. Ook bestaan er transparantie en rechtszekerheid voor de burger.

1.2 FUNDAMENTELE BEGINSELEN EN UITGANGSPUNTEN⁹

We gaan ervan uit dat Suriname een democratische rechtsstaat is. Art. 1 lid 1 van de Grondwet luidt: ‘De Republiek Suriname is een democratische Staat gebaseerd op de souvereiniteit van het volk en op eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden.’

Het idee van de democratische rechtsstaat brengt een aantal eisen voor de organisatie en het functioneren van de overheid mee. Als we zeggen dat Suriname een democratie is, willen we zeggen dat de Surinaamse overheid de samenleving bestuurt volgens de eisen van een democratie, met zeggenschap voor de (belanghebbende) burgers.

Als we zeggen dat Suriname een rechtsstaat is, willen we zeggen dat de Surinaamse overheid gebonden is aan algemene en specifieke rechtsnormen (*rule of law*). De Surinaamse overheid mag niet handelen in een ‘rechtsvrije ruimte’, hoeveel keuzevrijheid, hoeveel beleidsvrijheid haar ook door de wet wordt gelaten. Het gaat bij de rechtsstaatsgedachte om een stelsel van waarborgen tegen de overheid, tegen de uitvoerende macht.

1.2.1 *Democratie*

De eerste pijler van de democratische rechtsstaat wordt gevormd door de gedachte dat de grondslag van de overheidsmacht bij de burgers ligt: de volkssoevereiniteit. Een staatsbestel dat deze gedachte als grondslag heeft, noemen we een democratie. Het democratische aspect van het Surinaamse staatsbestel komt primair tot uitdrukking in de norm dat de belangrijkste overheidsbesluiten – de wetten in formele zin – slechts gezamenlijk kunnen worden genomen door de regering en de gekozen volksvertegenwoordiging.

Op het niveau van de decentrale overheden komt dit democratische aspect tot uitdrukking doordat de regelgevende organen, zoals de districtsraad, indirect door de burgers gekozen worden. Art. 162 Grondwet en art. 11 Kiesregeling¹⁰ bepalen dat de samenstelling van de districtsraden plaatsvindt na algemene, vrije en geheime verkiezingen in de ressorten van het betreffende district en dat de zetels in een districtsraad worden toegekend aan de in de ressortraden van het betref-

9. Bestuursrecht 1 2019, p. 35 e.v.

10. SB 1987 no. 62, zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 2019 no. 55.

fende district vertegenwoordigde politieke organisaties, naar evenredigheid van het totaal aantal in de ressortraden verworven zetels. Art. 169 lid 1 Grondwet bepaalt: 'Aan de districtsraad worden de regelgeving en het bestuur van de huishouding van het district overgelaten.' Art. 36 Wet Regionale Organen bepaalt: 'De districtsraad kan, in het belang van de huishouding van het district, districtsverordeningen tot stand brengen.'¹¹

Het democratische aspect heeft pas realiteitsgehalte als de uitvoerende macht ook verplicht is haar optreden op de wet te baseren én zich aan de wet te houden. Die plicht komt hierna aan de orde bij de behandeling van het legaliteitsbeginsel.

Het democratische aspect van het overheidsbestuur wordt ook zichtbaar in de leer van de machtenscheiding ('*checks and balances*'). Om machtsmisbruik te voorkomen worden bevoegdheden verdeeld over verschillende machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. De wetgevende macht houdt zich bezig met het normeren van het gedrag van overheid en burgers. De uitvoerende macht voert de besluiten van de wetgevende macht – de wetten – uit. De rechtsprekende macht beschermt de burgers tegen onrechtmatige handelingen van de overheid, maar ook van andere burgers, en controleert daarmee ook of de uitvoerende macht zich aan het recht houdt.

De gedachte die aan de machtenscheiding ten grondslag ligt, namelijk dat niet te veel macht in één hand geconcentreerd moet worden, vinden we ook terug in de spreiding van de uitvoerende macht over verschillende bestuursorganen. De uitvoerende macht berust niet bij één bestuursorgaan, maar is verdeeld over vele organen. Op het niveau van de centrale overheid is de macht verdeeld tussen de regering, de verschillende ministers en een aantal zelfstandige bestuursorganen.

Het democratische aspect van het overheidsbestuur komt voorts aan de orde in de leer van de verantwoordelijkheid. De belangrijkste bestuursorganen zijn direct of indirect verantwoording verschuldigd aan een vertegenwoordigend lichaam. De Regering is verantwoording verschuldigd aan DNA. Door deze verantwoordingsplicht kan de volksvertegenwoordiging controlerende invloed uitoefenen op de handelingen van de uitvoerende macht, op zowel de verantwoordelijke politici als hun ondergeschikten.¹²

Het democratische aspect van het overheidsbestuur komt verder naar voren bij de openbaarheid van bestuur. Bestuursorganen zijn verplicht tegenover burgers een zekere mate van openbaarheid te betrachten. Dat biedt voor de burgers mogelijkheden om het bestuur enigszins te controleren en met behulp van de verkregen

11. SB 1989 no. 44, zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 2005 no. 28.

12. *Dwtonline.com* 29-1-2020: Suriname staat net als vorig jaar op de 49ste plaats van de democratie-index van het gezaghebbende Britse magazine *The Economist*. Het land behaalde opnieuw een gemiddelde score van 6.98 in de index. Het hoogste scoort Suriname op het gebied van 'verkiezingsproces en pluralisme': 9.17. Suriname staat net als in 2018 op de achtste plaats in de regionale lijst van Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied. [Worldjusticeproject.org/The World Justice Project Rule of Law Index 2020](http://Worldjusticeproject.org/TheWorldJusticeProjectRuleofLawIndex2020): Suriname staat op de 76e plaats (van 128 landen). In 2019 stond Suriname op de 69e plaats (van 126 landen).

informatie ook te beïnvloeden. In Suriname bestaat nog geen wet inzake openbaarheid van bestuur. In par. 7.8 volgt een korte bespreking van inspraak en openbaarheid van bestuur.

1.2.2 *Legaliteit*

Veel auteurs zien de eis van een wettelijke grondslag voor bestuursrechtelijke besluiten waarbij bevoegdheden, rechten, aanspraken en plichten van burgers worden vastgesteld, als belangrijkste fundament van de rechtsstaat.¹³ Volgens de klassieke opvatting houdt het legaliteitsbeginsel of wetmatigheidsbeginsel in dat, uitzonderingsgevallen van noodrecht daargelaten, het overheidsoptreden een grondslag in de wet behoeft voor zover een bestuursorgaan de burgers gebiedend of verbiedend in hun vrijheid of eigendom beperkt.

De Grondwet bevat tal van bepalingen met een taakomschrijving voor de wetgever in formele zin, zoals art. 3 lid 4: 'Alle Surinamers zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.'

De Grondwet bevat ook een reeks grondwettelijke voorbehouden, zoals art. 18 Grondwet: 'Een ieder heeft recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging'. Daarnaast kent de Grondwet een algemene formulering van het legaliteitsbeginsel voor lagere wetgeving en tevens het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Art. 117 Grondwet bepaalt: 'Door de Regering worden staatsbesluiten vastgesteld. Bepalingen door straffen te handhaven, worden in die staatsbesluiten niet gemaakt, dan krachtens de wet. De wet regelt de op te leggen straffen.'

Voor het legaliteitsbeginsel is ook art. 131 lid 2 Grondwet van belang: 'Geen feit is strafbaar dan op grond van een daaraan voorafgaande wettelijke bepaling.' Voorts is in art. 155 lid 1 Grondwet het fiscale legaliteitsbeginsel opgenomen: 'Belastingen worden geheven krachtens de wet, welke wet de belastingdruk, de tarieven, vrijstellingen en waarborgen voor belastingplichten regelt.' Lid 2: 'Geen privilege op het stuk van belastingen wordt verleend anders dan krachtens de wet.'

Voor veel handelingen van het bestuur bepaalt de Grondwet dus dat daarvoor een wettelijke grondslag nodig is. Er is sprake van een gedeeltelijke codificatie van het legaliteitsbeginsel, opgevat in zijn 'formeel-positieve aspect',¹⁴ de eis van een wettelijke grondslag. Voor die terreinen waar geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag is voorgeschreven, berust de eis van een wettelijke grondslag op ongeschreven recht. Het legaliteitsbeginsel vormt in dat opzicht ongeschreven constitutioneel recht. Zie verder over het legaliteitsbeginsel par. 3.1.1-3.1.4.

13. Vegting 1954, p. 153-154; Donner 1987, p. 75 e.v.; Damen 1987, p. 7-8, 269 e.v.; Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat 1, 2017, p. 98-104; Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male 2014, p. 34-36.

14. Verheij 1989, p. 193.

1.2.3 *Specialiteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, stelselmatigheid en individuele rechtsbedeling*¹⁵

Naast democratie en legaliteit verdienen enige andere uitgangspunten van de democratische rechtsstaat bijzondere aandacht. Het gaat om de beginselen van specialiteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, stelselmatigheid en individuele rechtsbedeling.

1.2.3.1 *Het specialiteitsbeginsel*

De overheid moet het algemeen belang behartigen. Het bestuur heeft geen ‘eigen’ (private) belangen zoals een burger die juist wel heeft.¹⁶ De overheid is er voor de burgers en het is aan de burgers om via de gekozen vertegenwoordigende lichamen uit te spreken welke algemene belangen door de overheid moeten worden behartigd en welke bevoegdheden en rechten het openbaar bestuur daarvoor krijgt toegekend. Zo beschouwd is er een directe verbinding tussen het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de democratie.

Het legaliteitsbeginsel zou weinig effect hebben als de – terugtrekkende – wetgever aan het bestuur ter behartiging van het algemeen belang niet of nauwelijks begrensde bevoegdheden en rechten zou toekennen. Daarom worden die bevoegdheden en rechten specifiek omschreven en worden zij toegekend voor de realisering van specifieke doeleinden: zij zijn *doelgebonden*. Daarbij speelt het specialiteitsbeginsel als uitwerking van het legaliteitsbeginsel een rol.

Het uitgangspunt dat het bestuur slechts doelgebonden specifieke bevoegdheden mag uitoefenen die hem bij wettelijk voorschrift zijn toegekend, ligt ten grondslag aan drie belangrijke bepalingen van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (NAwb).¹⁷

In art. 1:2 lid 2 NAwb is voor bestuursorganen bepaald dat ‘de hun toevertrouwde belangen als hun belangen [worden] beschouwd’. Daaruit blijkt dat een bestuursorgaan geen ‘eigen’ belangen heeft en uitsluitend belangen heeft te behartigen die het bestuursorgaan zijn *toevertrouwd*.

In art. 3:3 NAwb is het verbod van *détournement de pouvoir* neergelegd: ‘Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.’ Ook uit die bepaling volgt dat bevoegdheden met een speciaal doel worden toegekend: zij mogen niet worden aangewend ter behartiging van ‘het’ algemeen belang, maar slechts ter behartiging van het specifieke algemene belang met het oog waarop de bevoegdheid (en taak) aan het bestuursorgaan wordt toegekend.

15. Bestuursrecht 1 2019, p. 43-47.

16. Sterker nog: voor de overheid geldt in beginsel een verbod van behartiging van private belangen. Zie Nicolai 1990, p. 418-420.

17. De tekst van deze en andere Nederlandse wetten is eenvoudig te vinden op www.wetten.nl.

In art. 3:4 lid 1 NAWb – dat kan worden beschouwd als een codificatie van het specialiteitsbeginsel – is bepaald dat voor zover bestuursorganen belangen mogen afwegen, zij de ‘rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen’ moeten afwegen, ‘voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit’. Het is niet meteen duidelijk welke algemene en bijzondere belangen rechtstreeks bij een belang zijn betrokken, maar wel is duidelijk dat de belangenafweging zich tot die rechtstreeks betrokken belangen moet beperken. Deze beperking is, zoals gezegd, een rechtstreeks uitvloeisel van het legaliteitsbeginsel.

Art. 3:3 NAWb bepaalt dus wat níét in de weegschaal mág worden gelegd. Art. 3:4 lid 1 NAWb bepaalt wat wél in de weegschaal móét worden gelegd.¹⁸

1.2.3.2 *Het rechtszekerheidsbeginsel*

In het verlengde van het legaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel is het rechtszekerheidsbeginsel een fundamenteel rechtsbeginsel dat van betekenis is voor alle gebieden van het recht. In het publiekrecht heeft dat beginsel een bijzondere betekenis, aangezien de rechtszekerheid die de burger tegenover de overheid kan claimen, medebepalend is voor de begrenzing van de inbreuken die van overheidswege op de vrijheid van de individuele burgers mogen worden gemaakt. Terwijl in het privaatrecht het rechtszekerheidsbeginsel vooral verbonden is met noties als die van bescherming van door contractspartijen gewekt vertrouwen, vormt de eis van rechtszekerheid in het publiekrecht een effectief ‘wapen’ tegen overheidswillekeur en een onmisbaar instrument ten behoeve van de afbakening van de ‘overheidsvrije’ sfeer.

Gewoonlijk wordt het rechtszekerheidsbeginsel onderverdeeld in het formele en het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Het *formele rechtszekerheidsbeginsel* ziet op een duidelijke begrenzing van de bestuursbevoegdheid en op ondubbelzinnigheid bij de bepaling van de rechtspositie van de burger. (Bestuurs)wetgeving, beleid (sregels), (bestemmings)plannen en beschikkingen moeten duidelijk zijn geformuleerd en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn. Een burger moet niet in het duister behoeven te tasten naar de voor hem uit een besluit voortvloeiende bevoegdheden, rechten, aanspraken en plichten.

Het *materiële rechtszekerheidsbeginsel* houdt in dat het geldende recht ook werkelijk toepassing vindt en voorts dat besluiten in beginsel niet met terugwerkende kracht

18. ABRvS 24-1-2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6309, AB 2000/179 (voorkeursrecht Tytsjerkeradiel). NB Uitspraken met een ECLI (European Case Law Identifier) kunnen worden opgezocht op www.rechtspraak.nl. Voorheen werden uitspraken voorzien van een Landelijk Jurisprudentie Nummer (LJN). Dit LJN bestond uit een combinatie van twee hoofdletters en vier cijfers. De LJN's zijn omgezet naar een Europees identificatienummer. Als u van een uitspraak wel het LJN, maar niet de ECLI weet, kunt u op www.rechtspraak.nl gewoon op het LJN zoeken.

aan burgers mogen worden tegengeworpen. Zie over het rechtszekerheidsbeginsel, meer in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, par. 7.5.3.

1.2.3.3 *Het rechtsgelijkheidsbeginsel*

Een ander beginsel van de democratische rechtsstaat is het rechtsgelijkheidsbeginsel.

Art. 8 lid 1 Grondwet bepaalt: 'Allen die zich op het grondgebied van Suriname bevinden hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.'

Lid 2 bepaalt: 'Niemand mag op grond van zijn geboorte, geslacht, ras, taal, godsdienst, afkomst, educatie, politieke overtuiging, economische positie of sociale omstandigheden of enige andere status gediscrimineerd worden.'¹⁹

Omdat de Grondwet van 1987 geen volledige memorie van toelichting²⁰ heeft, kijken we naar (de memorie van toelichting bij) de Nederlandse Grondwet (NGW), waarvan de doctrine van belang is voor Suriname. In de NGW wordt uitdrukkelijk 'de rij der grondrechten met een positivering van het gelijkheidsbeginsel geopend. Dit beginsel, dat reeds lang in tal van verklaringen en grondwetten voorkomt, is een belangrijke pijler van onze rechtsorde', aldus de Nederlandse regering.²¹ Zo vinden we in art. 1 NGW bepaald: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'

Discriminatie in voornoemde grondwetsartikelen is het maken van onderscheid naar groepskenmerken die zo'n onderscheid niet kunnen rechtvaardigen. Welke groepskenmerken het in wetgeving, beleidsregels of bestuurspraktijk maken van zo'n onderscheid wel kunnen rechtvaardigen, is daarmee nog allerminst duidelijk. Van het gebruik van de uitdrukking 'gelijkheid voor de wet', die in talloze internationale verklaringen, verdragen en constituties wordt gebezigd, is bij de formulering van art. 1 van de NGW afgezien omdat die 'de indruk kan wekken, dat alle mensen precies dezelfde rechten en plichten zouden moeten hebben. Dit kan evenwel niet de bedoeling zijn.'

In de praktijk wordt in Nederland door burgers veelvuldig een beroep gedaan op verdragsbepalingen inzake gelijkheid, waaraan ingevolge art. 94 NGW kan worden getoetst. Dit betreft vooral art. 26 van het Internationaal verdrag (van New York) inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), art. 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in combinatie met andere EVRM-grondrechten, art. 1

19. In de Grondwet van 1975 was deze bepaling in art. 1 opgenomen.

20. Bij SB 1992 no. 38 werd de Grondwet gewijzigd; de mvt daarbij gaat over de preambule en enkele artikelen vanaf art. 56.

21. Mvt, TK 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 24-25, AGh deel 15, p. 24-25.

van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en art. 20-26 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest).²²

Ingevolge art. 80 lid 2 Grondwet is toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet in het algemeen verboden. Art. 80 lid 2 Grondwet bepaalt: 'De wetten zijn onschendbaar, behoudens het bepaalde in de artikelen 106, 137 en 144 lid 2.'

Art. 137 Grondwet bepaalt: 'Voor zover de rechter in een concreet aan hem voorgelegd geval toepassing van een wet strijdig oordeelt met één of meer der in Hoofdstuk V genoemde grondrechten, verklaart hij die toepassing voor dat geval ongeoorloofd.' Zo kan een wet voor zover die strijdig is met het in art. 8 Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel, buiten toepassing worden gelaten.

Art. 106 Grondwet bepaalt: binnen Suriname 'geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van internationale overeenkomsten, die hetzij voor, hetzij na de totstandkoming van de voorschriften zijn aangegaan.' Zo kan een wet voor zover die strijdig is met het in art. 26 IVBPR²³ gelijkheidsbeginsel, buiten toepassing worden gelaten.

Dat er zowel een beroep kan worden gedaan op een artikel uit de Grondwet als op een verdragsbepaling blijkt uit het kortgedingvonnis over de vraag of het instituut van verstoting overeenkomstig het Huwelijksbesluit Mohammedanen²⁴ in strijd was met de Grondwet. Art. 8 Grondwet is gelijk aan art. 26 IVBPR, dat luidt: 'Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.'

De rechter overwoog dat art. 8 Grondwet en art. 26 IVBPR onder andere gelijkwaardigheid van beide seksen garandeert en dus de rechtsongelijkheid die in de verstotingsregeling is vervat, veroordeelt en dat het instituut van verstoting als strijdig met de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.²⁵

-
22. CRvB 24-6-2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ9855 (halfwezenuitkering bij homohuwelijk): geen zeer gewichtige redenen voor onderscheid met heterohuwelijk, dus strijd met art. 14 EVRM.
 23. Verdragenblad 1981 no. 17: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten met Facultatief Protocol, New York, 19-12-1966. Ook bekend als BUPO-verdrag.
 24. GB 1940 no. 149. Thans is de Wet Herziening Huwelijksrecht 1973, GB 1973 no. 140, van kracht.
 25. Hoever-Venoaks 1997, p. 31-38, verwijzend naar het IVBPR en Ktr 12-8-1986, AR-849689. Zie ook J.H. Adhin, *Is de verstotingsregeling in strijd met de Grondwet en het BUPOverdrag?*, SJB 1992/3 en 4, p. 29-38, hier p. 35 e.v. Zie voorts Y. Baal, *Verzorgingsrechten en plichten bij huwelijk en buitenhuwelijk samenleven in het Surinaamse recht*, diss. ADeKUS, Paramaribo 2008, p. 180.

Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van verschil, zei Aristoteles al.²⁶ Maar welke ongelijkheden zijn bij een vergelijking relevant en welke ongelijkheden mogen leiden tot welke vorm van ongelijke behandeling? Het klassieke liberale gelijkheidsprincipe, inhoudende dat de overheid de 'gelijkheid' van de burgers moet respecteren, past niet goed meer bij de huidige rechtsopvattingen over de verdelende rechtvaardigheid en de rol van de overheid daarbij. Het verbod van 'discrimineren' tussen groepen burgers betekent niet dat sommige burgers niet 'beter' mogen worden behandeld dan andere, maar dat een ongelijke behandeling van groepen burgers altijd een rechtens voldoende rechtvaardiging behoeft. 'Waar het op aankomt is, dat deze ongelijkheden gerechtvaardigd moeten zijn en dat gevallen welke zozeer met elkaar overeenstemmen, dat een ongelijke behandeling niet op zijn plaats is, niet ongelijk worden behandeld', aldus de Nederlandse regering in de memorie van toelichting bij art. 1 NGW.²⁷

Het rechtsgelijkheidsbeginsel omvat in zijn bestuursrechtelijke gedaante meer dan art. 1 NGW, waarin expliciet bepaalde groepskenmerken worden genoemd. Het bestuursrechtelijke gelijkheidsbeginsel heeft geen betrekking op van tevoren genoemde groepskenmerken, maar geeft meer in het algemeen aan dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar de mate van ongelijkheid. Aandachtspunten daarbij zijn het bestaan van een *objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond* voor het maken van onderscheid en het op die basis verrichten van een evenwichtige belangenafweging.

Als van een bestuursorgaan wordt verlangd dat het gelijke gevallen gelijk behandelt en zonder objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond niet bepaalde burgers of groepen burgers nadeliger behandelt dan andere burgers of groepen burgers, dan wordt verondersteld dat het bestuursorgaan algemene beslissingscriteria ontwikkelt. Anders is toetsing aan de eis van gelijke behandeling van gelijke gevallen niet mogelijk. Als een bestuursorgaan 'stuurloos' beslissingen neemt, kan het geen gelijke behandeling van gelijke gevallen garanderen.

1.2.3.4 *Stelselmatigheid*²⁸

Naar hedendaagse opvattingen staat niet ter discussie dat een bestuursorgaan, wanneer het bij de uitoefening van een bevoegdheid keuzes mag maken, criteria moet ontwikkelen aan de hand waarvan het zijn bevoegdheid stelselmatig kan uitoefenen. De stelling van Duk dat 'van elk bestuursorgaan thans door een normaal mens [wordt] geëist en verwacht, dat het een stelselmatig, dus niet door gril of toe-

26. Gerards 2002, p. 66-67, en Gerards 2004, p. 45, wijst erop dat de aristotelische formule tot vier zeer verschillende opvattingen kan leiden over de wijze waarop kan worden beoordeeld of een ongelijke behandeling in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

27. Mvt, TK 1975-1976, 13 872, nr. 3, p. 25, AGh deel 15, p. 25.

28. Bestuursrecht 1 2019, p. 47-49.