

## 1.1 DE SURINAAMSE STAAT

Volgens artikel 1 van de Grondwet (Gw) is de Republiek Suriname een democratische staat gebaseerd op de soevereiniteit van het volk. Het begrip 'staat' komt in verschillende hoedanigheden voor in de Grondwet en wordt in verschillende betekenissen gebruikt, zoals in artikel 2 lid 2: "de staat vervreemdt geen grondgebied of soevereiniteitsrechten die hij daarover uitoefent". De vierde afdeling van de Grondwet is getiteld 'Staat en Maatschappij'. De artikelen in deze afdeling bevatten sociale en economische taken van de staat, zoals de zorg voor de bestaanszekerheid van de gehele bevolking; de opbouw en instandhouding van een nationale economie, vrij van buitenlandse overheersing; voldoende werkgelegenheid onder garanties van vrijheid en gerechtigheid; de waarborging van de nationale eenheid en soevereiniteit, enzovoort.

In sommige artikelen van de Grondwet wordt de plicht van de staat redelijk directief geformuleerd. Zoals in artikel 5 lid 3: "Het is de plicht van de Staat om alle ondernemingsgewijze productie zoveel mogelijk te bevorderen en te waarborgen." In artikel 27 wordt de staat de plicht opgelegd om het recht op werk van eenieder zo veel als mogelijk te waarborgen. Ook in andere artikelen wordt het begrip 'staat' veelvuldig aangetroffen.

De notie van de 'staat' heeft aldus een vrij prominente positie in de Grondwet en verdient nadere duiding. Wanneer spreken we van een staat en wat zijn daarvan de kenmerkende eigenschappen?

Algemeen wordt aangenomen dat om van een staat te spreken ten minste moet zijn voldaan aan de volgende criteria:

*Een afgebakend territorium; een op het grondgebied woonachtige bevolking en de aanwezigheid van dwingend overheidsgezag met geweldsmonopolie.*

Een mogelijke definitie van de staat luidt als volgt:

*Een staat is een territoriale eenheid met een eigen onafhankelijk bestuur, een hiërarchische politieke organisatie, die overheidsgezag en zwaarmacht uitoefent over zijn bevolking, met een monopolie op het gebruik van geweld.*

Hoewel deze omschrijving de drie voornaamste elementen van het staatsbegrip omvat, is ze naar de mening van verschillende juristen onvolledig. Over het begrip 'staat' is in de loop der tijd veel gepubliceerd zonder dat er volledige consensus is ontstaan over een alomvattende ideaaltypische definitie. Over de eigenschappen van de staat bestaat een grote verscheidenheid van opvattingen.<sup>1</sup> Koopmans onderscheidt onder meer de ethische dimensie van de staat: "We kijken vaak niet wat de Staat is, maar wat het zou moeten zijn,"<sup>2</sup> Zijn we gehouden van een staat te spreken wanneer een criminele drugsorganisatie of een terroristische groepering zoals Islamitische Staat (IS) er effectief in zou slagen macht uit te oefenen over een bepaald grondgebied en zijn inwoners? Is een wan-staat ook een staat? Het antwoord op de vraag of een staat als staat wordt erkend door de internationale gemeenschap van staten is mede afhankelijk van politieke overwegingen. Er zijn staten die als staat worden erkend, maar niet of slechts gebrekkig in staat zijn intern gezag uit te oefenen, bijvoorbeeld vanwege een burgeroorlog. Somalië, Jemen en Libië zijn ideaaltypische voorbeelden van landen waar al vele jaren de centrale overheid geen gezag kan uitoefenen over het hele grondgebied.

Naast het dominante volkenrechtelijke perspectief zijn er ethische, juridische, historische, politicologische, filosofische en sociologische visies over het begrip 'staat'.<sup>3</sup> Sociologen menen bijvoorbeeld dat om van een staat te kunnen spreken eerst sprake moet zijn van een natie in de zin van saamhorigheid en een aantoonbaar gevoel van verbondenheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen die in een bepaald territoir wonen. Als ideaal is hier vanzelfsprekend niets tegen in te brengen. In werkelijkheid voldoen maar weinig landen aan het criterium dat sprake moet zijn van een natie waarin de gehele bevolking saamhorigheid en aantoonbaar een gevoel van verbondenheid jegens elkaar uitdraagt. Het zijn in de praktijk soms politieke en geostrategische overwegingen die in de kern bepalen of een land als staat wordt erkend door de internationale gemeenschap als geheel. Een actueel voorbeeld is Oekraïne. Rusland en zijn satellietstaten erkennen de Oekraïne na de Russische inval in 2022 niet langer als zelfstandige staat. De grote meerderheid van staten heeft daar geen twijfel over, ook al kan de regering van Oekraïne geen gezag uitoefenen over grote delen van het land.

---

1. Kortmann 2016, p. 3-12.

2. Koopmans, T., Compendium van het Staatsrecht, Kluwer, Deventer 1992.

3. Van der Pot 2014, p. 11- 49.

De staat is ook een rechtsorganisatie.<sup>4</sup> Voor Suriname is een historisch-juridische benadering het aangewezen perspectief om te begrijpen hoe Suriname als staat is ontstaan. Op een deel van het geografische gebied dat nu Suriname heet, woonden eertijds verschillende indiaanse stammen.<sup>5</sup> Indianen zijn de eerste bewoners van Suriname. Van een staat kon toen niet worden gesproken, er was geen soevereine overheid die haar wil kon of wilde opleggen aan de onderscheiden indianenstammen.

In de loop der tijd arriveerden al dan niet gedwongen andere bevolkingsgroepen: kolonisten, planters, totsלאafgemaakten en arbeidscontractanten. Het merendeel van de bevolking komt derhalve oorspronkelijk van elders. In die zin is Suriname anders dan bijvoorbeeld India of Ghana, een door de kolonisator gecreëerde staat. Zowel qua afbakening van het territoir als de bevolking en overheidsinstellingen. Vanaf 1955 verkreeg Suriname met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het statuut) een verregaande vorm van zelfbestuur en werd het in 1975 krachtens het volkenrecht onafhankelijk.

Vanuit sociologisch gezichtspunt kan worden betoogd dat de Surinaamse staat is ontstaan in 1955 toen het statuut zelfbestuur introduceerde voor binnenlandse aanlegenheden. Er was sprake van een volk, een afgebakend territoir en democratisch gekozen overheidsgezag. Tegengeworpen kan worden dat voor onder meer de bescherming van fundamentele mensenrechten, defensie en de behartiging van de buitenlandse betrekkingen het koninkrijk (lees Nederland) verantwoordelijkheid bleef dragen. Veel staten zijn evenwel onderdeel van organisaties als de Europese Unie (EU), de Caribbean Community and Common Market, (Caricom; ook wel: Caribische Gemeenschap) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en niet volledig sovereyn in het uitoefenen van de eigen defensie en het eigen buitenlands beleid. Dat doet niets af aan de hoedanigheid van erkenning als staat.

Volkenrechtelijk was Suriname tot 1975 geen zelfstandige staat, het was staatsrechtelijk onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden.

Uit het voorgaande volgt dat in algemene zin de eigenschappen van een staat als volgt kunnen worden samengevat:

1. een afgebakend territoir;
2. een op het grondgebied wonende bevolking;
3. een overheidsorganisatie die gezag en macht kan uitoefenen met geweldsmopolie; en
4. volkenrechtelijke erkenning als staat.

Het vierde criterium, de volkenrechtelijke erkenning, wordt doorgaans in staatsrechtelijke handboeken niet expliciet als voorwaarde genoemd. Dat is op zich ook

---

4. Kortmann 2016, p. 137.

5. Loor 2013, p. 11-23.

begrijpelijk. De erkenning als staat door de internationale gemeenschap is, zoals eerder gesteld, niet in alle gevallen de uitkomst van een rationeel proces. Een bijzonder voorbeeld is Taiwan, dat in het verleden decennia als staat internationaal werd erkend. Het was lid van de Verenigde Naties (VN) en onderhield diplomatieke betrekkingen met een groot aantal landen. Taiwan voldeed derhalve volledig aan de criteria voor een staat. Onder druk van China raakte de volkenrechtelijke zelfstandigheid op puur politieke gronden betwist en verloor Taiwan zijn lidmaatschap van de VN. Veel landen, waaronder Suriname, hebben in de loop der tijd de diplomatieke betrekkingen verbroken. Feit is dat Taiwan ook nu voldoet aan alle kenmerken van een staat. Het heeft een afgebakend territorium dat onder controle is, een bevolking en een overheidsorganisatie die in staat is gezag uit te oefenen. Voor de bewoners en de regering van Taiwan bestaat er geen twijfel aan het bestaansrecht als staat. Een deel van de internationale gemeenschap blijft evenwel twijfel houden om Taiwan hernieuwd toe te laten tot de internationale gemeenschap. Louter omdat China de territoriale souvereiniteit van Taiwan betwist en voldoende machtig is om zijn wil op te leggen aan een groot deel van de wereldgemeenschap. Het opportunistische politieke karakter van de internationale erkenning als staat blijkt reeds uit de vergelijking tussen Somalië en Taiwan. Taiwan is een moderne effectieve staat met een homogene bevolking en een overheidsorganisatie die gezag uitoefent over het hele grondgebied. Somalië is het tegendeel hiervan. Aangekend moet echter worden dat het voorbeeld van Taiwan een van de uitzonderingen is op de algemene praktijk dat een staat internationaal wordt erkend indien hij voldoet aan de eerdergenoemde voorwaarden.

Suriname voldoet aan de eerdergenoemde eigenschappen van een staat en is vanaf 1975 door de internationale gemeenschap als zodanig ook erkend.<sup>6</sup>

## 1.2 STAATSRECHT

Staatsrecht is het recht van de staat dat is vastgesteld door de bevoegde organen van de staat en dat geldt binnen de staat. Elke staat heeft rechtsregels over de organisatie van de staat. Met het begrip 'staatsrecht' wordt doorgaans bedoeld op *het deel van het recht dat ziet op het aanwijzen, vaststellen en functioneren van de instellingen van de staat*. Staatsrecht omvat mede regels over welke instelling of welk orgaan bevoegd is om voor burgers bindende regels vast te stellen en daadwerkelijk besluiten te nemen.

Centraal in het staatsrecht is de vraag naar het bestaan van een bevoegdheid om besluiten te nemen. Deze vraag is belangrijk, omdat de staat geen voor burgers bindende besluiten mag nemen zonder dat daartoe in de Grondwet, of de wet, een bevoegdheid is opgenomen. In het staatsrecht gaat het om het reguleren van de

6. Het grensgebied van van Suriname wordt zowel door Guyana als Frankrijk deels betwist. Zie over de grensconflicten van Suriname: Lachman 2014. Voorts: Gonesh 2022.

macht van organen van de staat. De staat mag slechts besluiten nemen wanneer daartoe expliciet een voor iedereen kenbare grondslag is gegeven. De toegekende bevoegdheden mogen niet worden misbruikt of overschreden.

Grofweg ziet het staatsrecht op de volgende basisvragen: Welk orgaan van de staat is bevoegd tot het stellen van regels en het nemen van besluiten, en waarop is deze bevoegdheid gebaseerd? Is de grondslag van de bevoegdheid terug te vinden in de Grondwet of in de wet? Welke zijn de grenzen van de toegekende bevoegdheid; welke andere normen begrenzen de uitoefening van de toegekende bevoegdheid? Bij dit laatste valt te denken aan grondrechten of algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wie bewaakt dat deze bevoegdheid correct wordt uitgeoefend?<sup>7</sup> In hoofdstuk 10 wordt nader ingegaan op regelgeving en besluiten van overheidsorganen.

Er zijn nog wel andere definities van het begrip ‘staatsrecht’. Een voorbeeld van een korte omschrijving is als volgt: “Staatsrecht is het recht dat uitsluitend de relaties regelt waarbij de overheid is betrokken”.<sup>8</sup>

In dit boek wordt de volgende min of meer complete omschrijving als uitgangspunt genomen:

“Het staatsrecht omvat regels die betrekking hebben op de organisatie van de staat; het benoemt de staatsorganen en de bevoegdheden van die organen; het regelt tevens de verhouding van de burger tot de staat; het omschrijft de fundamentele rechten die de burger tegen de overheid beschermen; het regelt de mogelijkheden die burgers hebben om op democratische wijze invloed uit te oefenen op het aanwijzen van de leiders van de staat.”

### 1.3 STAATSRECHT EN BESTUURSRECHT

Wat is de relatie tussen het staatsrecht en het bestuursrecht? Staatsrecht en bestuursrecht behoren beide tot het publiekrecht en worden daarmee – tot op zekere hoogte – tot één rechtscompartiment gerekend. Maar er zijn verschillen.

Het staatsrecht is het scheppende, primair funderende recht zonder welke ander recht niet kan ontstaan of functioneren. Het is een basiscomplex van funderende regelgeving zonder welke niet kan worden gesproken van een democratisch-rechtsstatelijk functionerende staat. Staatsrecht wordt primair gevonden in de Grondwet en belangrijke organieke wetten.

Staatsrecht bevat veel open normen die in de praktijk worden geladen door de wisselwerking tussen regering, parlement, publieke opinie en pers. In dit verband wordt soms van politiek recht gesproken. De politieke praktijk kan staatsrechtelijke betekenis krijgen voor zover het staatsrecht betrekking heeft op de relatie tussen regering en parlement. In tegenstelling tot andere rechtsgebieden kent het staats-

7. Heringa e.a. 2018.

8. Kortmann 2016, p. 8.