

Een aangepast kiesstelsel voor Suriname

Eindverslag van de Studiegroep Aanpassing Kiesregeling 21 maart 2023

1 Introductie

1.1 Aanleiding

Op 7 maart 2022 heeft de Advocaat, mr. Serena Muntslag-Essed, op grond van artikel 12 lid 4 sub d van de Wet Constitutioneel Hof, aan het Hof de rechtsvraag voorgelegd of de artikelen 9 en 24 van de Kiesregeling strijdig zijn met de Grondwet en toepasselijke Verdragen. Het Hof heeft bij besluit van 5 augustus 2022 (verder ‘het besluit’) deze rechtsvraag bevestigend beantwoord met de motivering dat deze bepalingen van de Kiesregeling, vanwege de in 1987 aan een aantal districten toegekende electorale voordelen, thans resulteren in ongelijk stemgewicht en ongeoorloofde positieve discriminatie.ⁱ

Op dit besluit is een maatschappelijk debat gevolgd en de President heeft op 30 augustus 2022 de Studiegroep Aanpassing Kiesregeling ingesteld en de opdracht gegeven om haar te adviseren omtrent de betekenis en de gevolgen van het besluit.ⁱⁱ Het onderhavige verslag van de Studiegroep is haar Eindverslag.¹ Het is afgerond na kennisneming van de commentaren van een Presidentiële Referentiegroep op een in januari 2023 door de Studiegroep uitgebracht tussentijds verslag. Bij het opstellen van dit Eindverslag heeft de Studiegroep ook haar voordelen gedaan met de adviezen van een groep Deskundigen, vervat in het Adviesrapport Wijzing Kiesstelsel van 8 maart 2023 (verder ‘het Adviesrapport’).²

1.2 Samenvatting

In hoofdzaak is de door de Studiegroep voorgestelde herziening van het kiesstelsel een omschakeling van een enkelvoudig naar een meervoudig stelsel waarin stemming op het niveau van districten en op landelijk niveau plaatsvindt. Een correctiemechanisme tussen de uitkomsten op de twee niveaus zorgt ervoor dat uiteindelijk elke politieke organisatie het aantal zetels toegewezen krijgt dat gelijk is aan het totaal aantal op die organisatie uitgebrachte stemmen gedeeld door de kiesdeler. Zodoende worden de effecten van een landelijk systeem met een op evenredigheid

- 1 Aan dit Eindverslag is een tussentijds verslag voorafgegaan. Het Eindverslag is in essentie gelijk aan het tussentijds verslag behoudens de incorporatie, als alternatief voor een systeem met 2 ‘vaste voet’-zetels per district en 31 ‘landelijke allocatie’-zetels van een variant met 1 ‘vaste voet’-zetel per district en 41 ‘landelijke allocatie’-zetels.
- 2 Gewenste afstemming van de conclusies van het Adviesrapport en van het voorstel van de Studiegroep vindt plaats in de eindnoten van dit rapport. Hoewel uiteraard doelmatigheid voor zowel het voorstel van de Studiegroep als de adviezen in het Adviesrapport kritisch is, heeft de Studiegroep bij haar studie een op beginselen gebaseerde benadering gevolgd. Bij het operationaliseren van de beginselen zijn deze in aanwijzingen van maatschappelijk geaccepteerde variabelen vertaald en niet bij voorbaat in consensus gedreven oplossingen.

gebaseerd mechanisme voor toewijzing van zetels tot gelding gebracht en daarmee de realisatie van het ‘one-person-one-vote’ beginsel dicht benaderd.³

Van het Voorstel van de Studiegroep zijn in het Eindverslag twee varianten gepresenteerd.⁴

In *Variant A* krijgt elk van de 10 districten 2 ‘vaste voet zetels’ toegewezen en de landelijke verkiezing is voor 31 zetels. Alle toewijzingen zijn op basis van evenredigheid. In *Variant B* krijgt elk van de 10 districten 1 ‘vaste voet’-zetel en de landelijke verkiezing is voor 41 zetels. De toewijzing van district-zetels geschiedt op basis van meerderheid en de toewijzing van landelijke zetels op basis van evenredigheid.

In beide varianten vindt er uniformering en verruiming plaats van de keuzemogelijkheden van stemgerechtigden uit kandidaten die door de politieke partij van hun voorkeur zijn aangewezen. In het huidige stelsel zijn die mogelijkheden gerelateerd aan verschillen in zetels waar districten aanspraak op maken en in het Voorstel heeft elke stemgerechtigde – afhankelijk van de variant die in het stelsel wordt overgenomen – keuze uit 33 of 42 kandidaten.

Het Voorstel voorziet in beide varianten, ook in een kiesdrempel die gelijk is aan de kiesdeler. De kiesdeler wordt bepaald op basis van het totaal aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het totaal aantal te verkiezen zetels.

De Studiegroep heeft geen richtlijnen voor ‘Interne Partijdemocratie’ en ‘Financiering van Verkiezingen’ in haar studie en Voorstel betrokken maar wijst er wel op dat voor elke politieke democratie gepaste operationalisering van deze vereisten een randvoorwaarde is voor een rechtstatelijk kiesstelsel.

2 Leeswijzer

In dit Eindverslag worden achtereenvolgens in paragraaf 3 de betekenis van het besluit voor het kiesrecht en de gevolgen ervan voor het democratisch rechtsbestel behandeld.

Daarna komt in paragraaf 4 het ‘one-person-one-vote’-beginsel als norm van kiesstelsels in democratieën ter sprake en in het verlengde daarvan komen ‘gelijkheid’

- 3 Minder ingrijpende wijzingen zijn een voorziening voor de verdeling van restzegels, en de opzet en indiening van kandidatenlijsten. Zaken die ongewijzigd blijven zijn onder andere het totaal aantal van 51 DNA zetels, het kiesrecht als partijenstelsel, evenredigheid als primaire toewijzingsmaatstaf bij zetelverdeling, een stem per stemgerechtigde, voorzieningen voor voorkeurstemmen, en kandidaat-plaatsvervangers en gebruik van een enkel stembiljet bij het stemmen voor DNA afgevaardigden.
- 4 Het besluit om beide varianten in dit Eindverslag op te nemen berust op twee overwegingen. Een is de indicatie dat er in het politieke veld geen eensgezindheid bestaat over de opportuniteit, om in het kader van de wijziging van het kiesstelsel eenduidige standpunten in te nemen over wettelijke grondslagen omtrent het belang van decentralisatie en representativiteit, over regeling van de rechtspositie van inheemsen en tribale volkeren en over behoefte aan het corrigeren van maatschappelijke achterstanden van districtsbewoners. Het andere is het oordeel van de Studiegroep dat beide varianten resulteren in een correcte toepassing van het beginsel ‘one man-one vote’.

en 'legitimiteit' als grondslagen van de operationalisering van deze kiesstelsels aan de orde.

In paragraaf 5 passeren enkele suggesties, die naar aanleiding van het besluit van het Constitutioneel Hof in het maatschappelijk debat ter sprake zijn gekomen, de revue. In paragraaf 6 worden de argumenten voor omschakeling van een enkelvoudig naar een meervoudig stelsel besproken en tegen deze achtergrond beschrijft paragraaf 7 de kenmerkende elementen van het Voorstel.

Aan het einde van dit Eindverslag, paragraaf 8 en 9, wordt gerefereerd aan vervolgstappen en in paragraaf 10 wordt met conclusies afgesloten.

3 Betekenis en gevolgen van het besluit

3.1 *Betekenis*

Het besluit van het Constitutioneel Hof ontleent gezag aan de verankering van het Hof en zijn bevoegdheden in artikel 144 van de Grondwet. De vaststelling dat de artikelen 9 en 24 van de Kiesregeling strijdig zijn met de Grondwet is daarom bindend voor de rechtsorde en leidend bij het onderzoek naar de betekenis en gevolgen van het besluit.

3.2 *Gevolgen*

Als gevolg van deze vaststelling zijn de artikelen 9 en 24 van de Kiesregeling onverbindend geworden en ze hebben geen rechtskracht meer. De grondwettelijke aanspraak van burgers op uitoefening van het kiesrecht, zoals voorzien in artikel 56 ev. van de Grondwet, kan daardoor niet worden waargemaakt en de Staat kan aan haar verplichting ex artikel 52 ev. van de Grondwet om dat recht te waarborgen, en de democratie te realiseren, niet tegemoetkomen. Daardoor is de legitimiteit van de democratische rechtsorde blootgesteld en de continuïteit van de Staat in gevaar gekomen.

De Studiegroep stelt voor om geen verderstrekkende gevolgen voor het democratisch rechtsbestel aan het besluit te verbinden. Een dergelijke uitleg zou slecht aansluiten bij belangrijke beginselen van het constitutioneel recht die, in de artikelen 52 en 54 jo 55 van de Grondwet, de politieke democratie en het kiesrecht als grondslagen van de rechtsorde en als basisprincipes voor het functioneren van staatsorganen aanwijzen. Bovendien schrijft de Toelichting op de Wet Constitutioneel Hof voor dat het in stand houden en beschermen van Grondwet en democratie de belangrijkste taken van het Constitutioneel Hof zijn. Door te concluderen dat het Hof op grond van ongelijkheid van stemgewicht het wezen van het democratisch rechtsbestel buiten werking zou hebben gesteld, zou worden gesuggereerd, dat het Hof deze zwaarwichtige overkoepelende verantwoordelijkheid niet op zijn juiste waarde schat.

De ingetreden gevolgen van het besluit ontslaan de Staat geenszins van de verplichting om het kiesrecht te doen herleven. Integendeel, uit het bepaalde in de derde afdeling van Hoofdstuk IX van de Grondwet volgt dat de Staat met voortvarendheid wederom het grondwettelijk recht van burgers op algemene, geheime en

vrije verkiezingen in ere dient te herstellen en zodoende inbreuk op de legitimiteit van het democratische politiek bestel dient op te heffen.⁵

4 Het ‘one-person-one-vote’-beginsel

In overeenstemming met de doelstelling van het Constitutioneel Hof heeft de President de Studiegroep gemandateerd om een aanpassing van de Kiesregeling voor te bereiden waarin het ‘one-person-one-vote’-beginsel tot gelding komt. Bij de uitleg van deze opdracht heeft als uitgangspunt gegolden dat het ‘one-person-one-vote’-beginsel kan bogen op algemene gelding als norm voor kiesrecht en kiesstelsels in democratieën. Democratieën streven deze, door gelijkheid geïnspireerde norm, in het algemeen na, als ‘regulatief ideaal’: het beginsel is als zodanig normgevend maar in werkelijkheid niet volkomen. Redenen daarvoor zijn de complexiteit van de samenleving en vanwege de veelheid van historische en actuele maatschappelijke omstandigheden en de potentieel conflicterende belangen van functionaliteit en sociale representativiteit.ⁱⁱⁱ

Een tweede uitgangspunt dat de Studiegroep bij de invulling van het ‘one-person-one-vote’-beginsel heeft gehanteerd, is de notie dat kracht en reikwijdte ervan worden bepaald door de juridische en politieke ‘legitimiteit’ waar het op stoelt. Dit betekent in het licht van juridische legitimiteit dat de normen, regels en procedures die we in het kader van de rechtsstaat (de ‘rule of law’) belangrijk achten, voor inhoud en toepassing van het beginsel doorslaggevend zijn.^{iv} Voor politieke legitimiteit betekent het dat beginselen die in de kern van democratie liggen, zoals representativiteit, transparantie en maatschappelijk draagvlak, door het ‘one-person-one-vote’-beginsel geïnspireerd kiesstelsel, als rechtvaardig moeten worden gezien.^v

In de context van kiesrecht en kiesstelsel is het onderscheid van belang tussen input-legitimiteit en output-legitimiteit. Input-legitimiteit ziet op het streven naar gelijkheid van ieders stemrecht en output-legitimiteit op het streven naar gelijk gewicht van ieders stem op de verkiezingsuitslag.

De invulling van gelijk stemrecht vindt in kiesstelsels plaats vanuit twee opvattingen over gelijkheid: vanuit absolute gelijkheid of relatieve gelijkheid. De consequentie van de keuze voor de ene of de andere opvatting is dat in het betreffende kiesstelsel ‘positieve acties’ (‘affirmative actions’) in de vorm van electorale onderscheidingen, in mindere en meerdere mate worden geïncorporeerd.^{vi} In ons rechtsbestel geldt als norm relatieve gelijkheid: gelijk moet gelijk worden behandeld en ongelijk met inachtneming van relevante verschillen.^{vii} Dit heeft tot gevolg dat de eis van gelijk stemrecht, (‘input legitimiteit’), ook in de electorale sfeer, ‘positieve acties’, niet per se uitsluit.

Legitimering van elke stem door gelijk gewicht, (‘output legitimiteit’), is het beoogde resultaat van de werking van het kiesstelsel in een democratie. Het wordt bereikt doordat verkregen stemmen in zetels worden geconverteerd naar evenredigheid van het aantal verkregen stemmen ten opzichte van het totaal aantal

5 Tot dezelfde conclusie komt het Adviesrapport op pp. 3 en 6.

uitgebrachte stemmen. Zodoende representeert elke zetel eenzelfde aantal stemmen en heeft elke stem een gelijk gewicht op de uitslag.

5 Het maatschappelijk debat

Er is in het maatschappelijk debat na het besluit van het Constitutioneel Hof voorgesteld om in het verlengde daarvan een grondwetsherziening' door te voeren die 'bestaande onduidelijkheden over de verhouding tussen verschillende staatsorganen' zoals, President, Regering, Parlement, Rechter en Constitutioneel Hof opheft. Daargelaten dat het opgaan van deze weg mogelijk een volksraadpleging zou kunnen vereisen, vergroot zij sowieso het risico dat de Staat onvoldoende tijd heeft om de voor 2025 voorgeschreven verkiezingen voor te bereiden, met als gevolg, dat de instructie om de fundamentele aanspraken op uitoefening van het kiesrecht te allen tijde te waarborgen, wordt verzaakt en inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van continuïteit van de Staat.⁶

Er is ook gesuggereerd om de grenzen van de kiesdistricten te herzien en de districten zoveel als mogelijk een gelijke bevolkingsomvang te geven.⁷ Dit zal gelding van het beginsel van 'one-person-one-vote' waarmaken, maar deze herziening resulteert niet per se in meer effectieve vertegenwoordiging en kan in tegendeel verstoring van maatschappelijke verhoudingen tot gevolg hebben. Aangezien incorporatie van het 'one-person-one-vote'-beginsel langs een andere, minder riskante weg, zoals die welke door de Studiegroep is voorgesteld, kan worden bewerkstelligd, wordt afgeraden deze suggestie op te volgen.⁸

Ook is het idee geopperd om het beginsel 'one-person-one-vote' tot gelding te brengen door het kiesstelsel radicaal te wijzigen van een districtenstelsel in een landelijk evenredigheidsstelsel. Ook in dit geval bestaan de genoemde risico's voor staatscontinuïteit.⁹ Bovendien is het de vraag of het daarmee beoogde positieve effect van de gelding van het 'one-person-one-vote'-beginsel opweegt tegen ontkenning van de wenselijkheid om door toekenning van electorale en ontwikkelingsprerogatieven, de 'achtergestelde rechtspositie' en marginalisatie van district-

6 Het Adviesrapport verwoordt een bedenking met dezelfde strekking op pp. 5 en 6.

7 Ten aanzien van een constructie met een vergelijkbaar resultaat waarbij het aantal per district toeewezen zetels met het bewonersaantal fluctueert wordt in het Adviesrapport op pp. 10-13 voorgesteld. Hiertegen bestaan dezelfde bedenkingen.

8 Hoewel het Adviesrapport (pp. 12-15) vanuit een juridische optiek beschouwd tegen keuze van een dergelijke optie geen bezwaar heeft, wordt impliciet ook scepsis uitgesproken ten aanzien van 'Gerrymandering' en voorgesteld door het implementeren van uitgebreide randvoorwaarden deze route (aangeduid als Optie A) begaanbaar te maken.

9 In een Notitie van 15 november 2022 die als bijlage 1 aan het Adviesrapport is toegevoegd, wordt dit idee als Optie B afgezet tegen een als Optie A uitgewerkt voorstel voor een gemengd systeem. In het definitieve Adviesrapport is deze Optie B niet meer aan de orde en wordt dus kennelijk niet langer door de Adviesgroep gesteund.

sbevolkingen waaronder inheemse en tribale groepen, op te heffen of te compenseren.¹⁰

Tenslotte hebben groepen uit politieke en deskundige kringen zich een voorstander getoond van een meervoudig systeem dat twee subsystemen kent, een op districtsniveau en een op landelijk niveau.¹¹ Varianten van een dergelijk meervoudig systeem zijn in toenemende mate in de wereld gangbaar en beproefd en aangemerkt als ‘kiesstelsels van de toekomst’.^{viii}

6 De keuze voor een meervoudig stelsel

Een eerste belangrijk argument om thans ook in Suriname voor een meervoudig stelsel te opteren is het verwachtbare positieve effect op de realisatie van decentralisatie als een systeem, dat op districtsniveau bewaking van autonome bevoegdheden en gerichte functionaliteit en representativiteit bevordert en zelfbeschikking en betrokkenheid van bestuurlijke en bevolkingseenheden bij de politieke democratie waarborgt.¹²

Een tweede argument is de daarin veronderstelde mogelijkheid om achtergestelden door toekenning van passende ‘positieve acties’ (‘affirmative actions’) in de electorale sfeer te compenseren indien dat gewenst is en deze compensatie nog niet besloten ligt in de ‘vaste voet’-constructie.¹³ Maar ook andere maatregelen kunnen het onderwerp zijn van positieve acties, zoals die gericht op het wegwerken van achterstanden in de wettelijke erkenning van de speciale status van inheemse en tribale volkeren, of op verlening van aanspraken aan achtergebleven districten om economische en sociale marginalisatie in te lopen.

Deze twee argumenten hebben de Studiegroep doen besluiten voor te stellen om het kiesstelsel te vervangen door een stelsel waarin zetels op districtsniveau als ‘vaste voet’-zetels en op landelijk niveau als ‘allocatie’-zetels aan politieke organisaties worden toegewezen.

- 10 Anders dan de Adviesgroep is de Studiegroep van oordeel dat een voorziening in het voorstel tot wijziging van het Kiesstelsel die erkenning en tegemoetkoming van de achtergestelde en marginale groeperingen in de samenleving een essentieel element moet zijn van een legitiem herzien kiesstelsel.
- 11 Variant 1 in het voorstel van de Studiegroep vertoont belangrijke gelijkenissen met Optie B (pp.16-20) van het Adviesrapport. De conclusie schijnt te mogen zijn dat in het Adviesrapport het idee van (omschakeling naar) een gemengd systeem als een juridisch aanvaardbare en realistische oplossing wordt aangemerkt.
- 12 Het belang van decentralisatie is een gemeenschappelijk uitgangspunt van het voorstel van de Studiegroep en het Adviesrapport. Modaliteiten voor bevordering van de operationalisering zijn tot nu toe geen onderwerp van studie van de Studiegroep geweest.
- 13 De Studiegroep heeft de vraag of in de huidige maatschappelijke werkelijkheid, positieve acties (‘affirmative actions’) ten opzichte van inheemse en tribale volkeren en achtergestelde groepen in de districten geboden dan wel gewenst zijn, anders dan de Adviesgroep gemaakt tot een belangrijke algemene overweging van haar voorstel. Het Adviesrapport geeft geen blijk van een overeenkomstige opstelling.

Een derde – en in het licht van de opdracht van de Studiegroep doorslaggevend – argument dat voor de keuze van een meervoudig stelsel pleit, is de mogelijkheid die het stelsel biedt om evenredige vertegenwoordiging bij uiteindelijke toewijzing van zetels waar te maken en zodoende gelding van het ‘one-person-one-vote’-beginsel te bewerkstelligen. De waarborg daarvoor wordt als volgt gecreëerd. Het beoogde meervoudig kiesstelsel kent verkiezingen volgens twee systemen en op twee niveaus. Omdat beide subsystemen elkaar kunnen kruisen en een rechttoe rechtaan toepassing van het evenredigheidsbeginsel in dat geval kan worden verstoord, wordt een correctiemechanisme geïntroduceerd. Na toewijzing van zetels op het ‘lagere’ districtsniveau, worden op het ‘hogere’ landelijke niveau zetels zodanig toegewezen dat elke politieke organisatie uiteindelijk het aantal zetels toegewezen krijgt dat gelijk is aan het totaal op die organisatie (op districten en landelijk niveau tezamen) uitgebrachte stemmen, gedeeld door de kiesdeler.^x Hiermee wordt doorwerking van onvolkomenheid in de gelijkheid van stemrecht op districtsniveau in de uiteindelijke wegging van zetels voorkomen, gelijkheid van vertegenwoordiging bereikt en gelding van het ‘one-person-one-vote’-beginsel zo goed mogelijk benaderd.^x

Concluderend wordt door de Studiegroep introductie van dit tweevoudig stelsel aanbevolen omdat bij uitvoering ervan het bindend deel van het besluit van het Constitutioneel Hof wordt waargemaakt, decentralisatie – in de zin van spreiding van bestuur – als doel van het districtenstelsel wordt gestimuleerd, ‘positieve acties’ die geoorloofd en gewenst zijn in het stelsel kunnen worden meegenomen, en na toewijzing van zetels op het districten en landelijk niveau ‘overall’, als ‘bottom line’ gelding van het ‘one-person-one-vote’-beginsel wordt gerealiseerd.^{xi}

7 Kenmerken van het Voorstel

Het Voorstel van de Studiegroep belichaamt drie basis kenmerken, twee hoofdkenmerken en twee bijkomende kenmerken.

7.1 Basiskenmerken

Het eerste kenmerk is ordening van constitutioneelrechtelijke beweegredenen die voor het ontwikkelen van een kiesstelsel in een democratisch rechtsbestel belangrijk zijn. Van deze beweegredenen staat het kiesrecht vanwege zijn cruciale betekenis voor de democratie centraal; daaraan is gelijkheid gekoppeld als norm en grondslag voor het recht op een gelijke stem en ten slotte rechtvaardigt gelijkheid de aanspraak van achtergestelden op ‘positieve acties’.^{xii} Deze principiële stellingname reflecteert het beginsel van gelijkheid, zoals dat in het ‘one-person-one-vote’-beginsel gestalte dient te krijgen, en draagt bij aan de normatieve rechtvaardiging (legitimititeit) van het voorstel.

Een tweede kenmerk dat wordt voorgesteld om het ‘one-person-one-vote’-beginsel tot gelding te brengen, is het introduceren van de kiesdeler als kiesdrempel voor de verkiezing van alle zetels. De kiesdeler wordt bepaald op basis van het totaal aantal uitgebrachte stemmen en 51 zetels. Het voorstel van een kiesdrempel die gelijk is

aan de kiesdeler bevordert een gelijk stemgewicht en is dus in lijn met de beoogde gelding van een systeem dat het ‘one-person-one-vote’-beginsel tot gelding brengt. In *Variant A* is een derde basiskenmerk dat met dit doel wordt voorgesteld, dat alle zetels worden toegewezen op basis van evenredige vertegenwoordiging met voorkeurstemmen in de volgorde waarin meer stemmen zijn verkregen dan het lijst-quotiënt en als terugval, in de lijstvolgorde.

Ook in *Variant B* is een derde basiskenmerk dat met dit doel wordt voorgesteld, dat zetels op districtsniveau worden toegewezen op basis van meerderheid en landelijke zetels op basis van evenredige vertegenwoordiging met voorkeurstemmen in de volgorde waarin meer stemmen zijn verkregen dan het lijst-quotiënt en als terugval, in de lijstvolgorde.

7.2 Hoofdkenmerken

Het eerste hoofdkenmerk van het voorstel is de introductie, naast landelijke zetels, van ‘vaste voet’-zetels op districtsniveau. Hiermee wordt een gegarandeerde spreiding van bestuur en effectieve behartiging van specifieke belangen van districten binnen het krachtenveld van de politieke democratie beoogd. Het verdient aanbeveling dit instituut grondwettelijk te verankeren in artikel 61 lid 2 van de Grondwet. In het verlengde daarvan kan artikel 89 Gw gewijzigd worden om daarin de speciale verantwoordelijkheid die aan ‘vaste voet’-zetels verbonden is wettelijk vast te leggen.

In *Variant A* bestaat de ‘vaste voet’ voor elk district uit 2 zetels. Dit minimum is vereist voor algehele toepassing van het evenredigheidsbeginsel binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bij grootste gemiddelde. In *Variant B* bestaat de ‘vaste voet’ voor elk district uit 1 zetel.

Om tegemoet te komen aan het beginsel van ‘one-person-one-vote’ zullen politieke organisaties tenminste de landelijke kiesdeler moeten hebben behaald om voor ‘vaste voet’-zetels in aanmerking te komen. Daarmee wordt gewaarborgd dat politieke organisaties tenminste een minimaal maatschappelijk draagvlak hebben om een ‘vaste voet’ of ‘landelijke’ zetel’ te verwerven.

Het woonplaatsbeginsel blijft van kracht voor elke kandidaat-afgevaardigde op districtsniveau in het kader van de ‘vaste voet’. Daarmee wordt de nabijheid van deze afgevaardigden tot de districten en hun bewoners en de specifieke behartiging van hun belangen, bevorderd.

Aan bewoners van ‘achtergestelde districten’ kunnen in het kader van de ‘vaste voet’-constructie passende ‘positieve acties’ worden toegekend. ‘Positieve acties’ in de electorale sfeer liggen in de ‘vaste voet’-constructie besloten en vereisen dus geen nadere wettelijke regeling. Andere positieve acties kunnen het wegwerken van achterstanden, die verband houden met de wettelijke erkenning en operationalisering van de speciale status van inheemse en tribale volken, beogen. Zij worden gerechtvaardigd door de noodzaak om inheemse en tribale volken in staat te stellen om door zelfbeschikking hun internationaal erkende commune en tribale rechten te effectueren.^{xiii}

Bovendien kunnen binnen dit bestel aan bewoners van achtergebleven districten aanspraken worden verleend om economische en sociale marginalisatie te compenseren en ontwikkelingsachterstanden in te lopen.

‘Positieve acties’ in het kader van de ‘vaste voet’ zullen geen invloed hebben op het onderling gewicht van stemmen in het kader van de ‘vaste voet’, omdat elke stemgerechtigde een gelijke stem heeft en het uiteindelijk gewicht van elke stem in dezelfde relatie staat tot het aantal in alle districten gezamenlijk uitgebracht stemmen gedeeld door de kiesdeler.

Het tweede hoofdkenmerk van het voorstel is de verkiezing op landelijk niveau. Dit element heeft een aantal centrale functies en vormt als zodanig de spil van het Voorstel. De eerste functie is dat zij de verzameling is van alle aan de politieke organisaties uitgebrachte stemmen. Aan de hand daarvan kan het veelvoud van de kiesdeler die de politieke organisaties hebben behaald, worden vastgesteld. De tweede functie is de facilitering van de allocatie van het aantal landelijk verworven zetels boven het aantal ‘vaste voet’-zetels tot het geïndiceerde veelvoud zodat negatieve effecten van de ‘vaste voet’-verkiezing op gelijkheid van stemrecht, binnen de context van de landelijke verkiezing worden gecompenseerd. Daarmee wordt het land als een groot kiesdistrict beschouwd en de landelijke zetelverdeling grondslag en instrument van de gelding van het ‘one-man-one-vote’-beginsel.

7.3 Bijkomende kenmerken

Het Voorstel heeft als bijkomend kenmerk de toewijzing van restzetels op basis van evenredigheid bij grootste gemiddelde. De toedeling van restzetels is georiënteerd op kleine partijen. Daarom zullen alle politieke organisaties, ook die de kiesdrempel niet hebben gehaald, een restzetel toegewezen kunnen krijgen. Als een organisatie 1 zetel in de vorm van een restzetel toegewezen krijgt gaat die zetel naar de kandidaat met de meeste stemmen op de lijst van die organisatie.

Het voorstel voorziet ten slotte als bijkomend kenmerk in kandidaatstelling door politieke organisaties door middel van bij het Hoofdstembureau van een district in te dienen kandidatenlijsten.

In *Variant A* dienen tenminste 1 en ten hoogste 2 kandidaten met woonplaats in dat district op de lijsten voor te komen (‘vaste voet’-kandidaten) en hoogstens 31 overige (‘landelijke’ kandidaten).

In *Variant B* dient ten hoogste 1 kandidaat met woonplaats in dat district op de lijsten voor te komen (‘vaste voet’-kandidaten) en hoogstens 41 overige (‘landelijke’ kandidaten).

8 Het eindresultaat

Het Voorstel resulteert er bij uitvoering in dat elke politieke organisatie op grond van de verkiezingsuitslag als eindresultaat aanspraak maakt op een aantal zetels gelijk aan het totaal aantal op districts- en landelijk niveau verkregen stemmen gedeeld door de kiesdeler. Het eindresultaat is dus samengesteld uit de toegewezen ‘vaste voet’-zetels en de eventuele aanvulling daarvan tot het eindresultaat, met

zetels verkregen als landelijk verworven ‘allocatie’-zetels’ en eventueel met restzetels. Dit eindresultaat beantwoordt aan het doel om de gelding van het beginsel van ‘one-person-one-vote’ in ons kiesstelsel tot gelding te brengen.

9 De vervolgstappen

Door de Studiegroep geïdentificeerde vervolgstappen zijn parlementaire goedkeuring van een aangepast kiesstelsel, de wettelijke regeling van de rechtspositie van inheemse en tribale volken en mogelijke interventie van de gewone rechter.

Een aantal bepalingen van de Grondwet en de Kiesregeling zijn onderdeel van de aanpassing van het kiesstelsel. Deze aanpassing vereist een twee derde meerderheid in De Nationale Assemblée en bij het ontbreken daarvan, na een tweede stemming, ‘een derde stemming’ in de VVV.

De procedurele voorschriften die voor de verkiezing van afgevaardigden in de Assemblée van belang zijn, indiceren voor verkiezingen in mei 2025, een kritisch tijdspad.

Onderdeel van het vervolgtraject zou de totstandkoming en inwerkingtreding kunnen zijn van wettelijke regels met betrekking tot de rechtspositie van inheemse en tribale volken. Daarmee kan worden voorkomen dat deze aangelegenheid kritisch wordt in de ruimere discussie over aanpassing van het kiesstelsel en een derailleur effect daarop krijgt dan wel een zwakke plek blijft in de effectuering van het ‘one-person-one-vote’-beginsel.

Het is niet uitgesloten dat op grond van artikel 134 lid 1 Gw jo artikel 137 Gw in een concreet geval aan de gewone rechter de vraag wordt voorgelegd of de schending van het kiesrecht als gevolg van de onverbindendheid van de artikelen 9 en 24 van de Kiesregeling een voortdurende rechtens ongeoorloofde toestand in het leven is geroepen. Een dergelijke klacht zal zich in een bodemprocedure of kort geding richten tegen de overheid op wie de plicht rust haar burgers dat recht te garanderen,

Tot de rechtsnormen die de rechter, als hij zich bevoegd en de eiser ontvankelijke acht, bij de beslissing van dit geschil zal hanteren zullen behalve wettelijke, grondwettelijke en verdragsrechtelijke normen ook constitutionele rechtsbeginselen behoren.

Als de rechter zou beslissen dat in dat concrete geval het voortdurende gemis van het kiesrecht onrechtmatig is, zou de onverbindendheid van de artikelen 9 en 24 van de Kiesregeling voor dat geval niet gelden en vanwege (feitelijke) precedentwerking zou de beslissing van de rechter in de praktijk algemene gelding kunnen krijgen. De rechter zou daarmee, als laatste middel, mogelijk een uitweg kunnen bieden voor politieke en staatkundige discontinuïteit.

10 Conclusie en afsluiting

Het gepresenteerde voorstel beoogt aanpassing van het huidige kiesstelsel tot een ideaal stelsel waarin iedere stem gelijk is en iedere stem een gelijk gewicht heeft en dat als doel heeft een volksvertegenwoordiging op te leveren die een goede afspiegeling is van de politieke stromingen en meningen van het volk.

Het stelsel dat wordt voorgesteld, bewerkstelligt realisatie van gelijkheid als een regulatief ideaal en streeft ernaar een op legitimiteit stoelende toepassing van het ‘one-person-one-vote’-beginsel tot gelding te brengen. Daarom is de conclusie gerechtvaardigd dat dit voorstel dat beginsel – zoals dat in ons rechtsbestel past en daarbij aansluit – inderdaad tot gelding brengt.

Eindnoten

ⁱ Het Hof heeft in het midden gelaten welke omstandigheden ertoe hebben geleid dat de doelstellingen van de ‘positieve acties’ uit 1987 – hoofdzakelijk versterking van decentralisatie – niet bereikt zijn, en voor onderbouwing van de conclusie dat de betreffende voordelen thans het karakter hebben gekregen van ‘ongeoorloofde discriminatie’, voldoende geacht dat tussentijdse evaluatie is uitgebleven en ‘andermans rechten door de voorkeursbehandeling in gevaar komen’.

ⁱⁱ De Studiegroep bestaat uit Hans Lim A Po sr, (Voorzitter), Wedwatie Bechan-Phe-
rai, Bijaising Khemai, Raymond Landburg, en Giwani Zeggen.

ⁱⁱⁱ Deze constatering is in lijn met de notie van een ‘regulatief idee’ als een ideaal waarnaar wordt gestreefd maar dat onvermijdelijk niet echt rechtens volledig gestalte krijgt. Deze notie is bedacht door Immanuel Kant en past bij het democratie-concept van traditionele systemen (Pieter Boele van Hemsbroek, *Omstreden democratie in mondiaal perspectief*, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2008/1). Zij ligt ook aan de basis van het concept van rechtvaardigheid van de moderne filosoof John Rawls en is uitvoerig besproken door S. Braspenning in zijn proefschrift *Normative Democratic Theory and the Realities of Public Moral Disagreement*, 2012, pp. 50-51.

^{iv} Legitimiteit heeft hierbij zowel het karakter van juridische legitimiteit “omdat legitimiteit vorm krijgt via principes als wettelijkheid, constitutionaliteit, goed bestuur en de bescherming van basisrechten”, als van politieke legitimiteit “omdat principes die in de kern van democratie liggen zoals representativiteit, transparantie, deliberatie en participatie en de gemeenschap daarom door het stelsel als rechtvaardig worden gezien”. Buijs, Mathijssen en Boonstra, ‘Wat is legitimiteit’ in *Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, KNNV Uitgeverij 2020.

^v Zie noot iv.

^{vi} De Studiegroep heeft ervoor gekozen om maatregelen die de correctie van achterstellingen beogen (‘affirmative actions’) als ‘positieve acties’ te duiden en niet zoals

het Hof heeft gedaan als ‘positieve discriminatie’ omdat die typering innerlijk tegenstrijdig is.

^{vii} De Hoge Raad heeft bij herhaling – laatstelijk nog in de BOF-arresten van 22 november 2013 – beslist dat het gelijkheidsbeginsel inhoudt dat alleen indien voor de ongelijke behandeling geen redelijke en objectieve rechtvaardigheidsgrond is, er sprake is van ongeoorloofdheid. Het advies van de Amicus Curiae, dat een bijlage is van het oordeel van het Constitutioneel Hof, verwijst uitvoerig naar de inbedding van ‘positieve acties’ in de rechtsstelsels van Canada en Australië. Beide gaan uit van een evenwicht van het gelijkheidsbeginsel en effectieve vertegenwoordiging waarbij factoren zoals geografie, geschiedenis en belangen van de gemeenschap en vertegenwoordiging van minderheden worden betrokken.

^{viii} Andre Blais & Louis Massicotte, ‘Electoral Systems’ in *Comparing Democracies*, Beverly Hills Sage (1996); Shugart, M.S. & Wattenberg, M.P., ‘Introduction: The Electoral Reform of the Twenty-First Century?’, in Matthew Soberg Shugart, and Martin P. Wattenberg (eds), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Comparative Politics (Oxford, 2003): p. 6: ‘While it is premature to declare that mixed-member systems will prove to be the electoral system of twenty-first century, there is sufficient promise to believe that these systems will receive careful consideration from electoral reformers around the world for decades to come’.

^{ix} Het correctiemechanisme moet als proces zijn omkleed met waarborgen die machtsmisbruik voorkomen en zodoende bijdragen aan de ‘throughput legitimiteit’ van het voorstel. Het resulteert erin dat voor elke politieke organisatie de aanspraak op het aantal toegewezen ‘vaste voet’-zetels wordt aangevuld met een aanspraak op zetels verkregen uit de landelijk verworven zetels zodat dat de uiteindelijke aanspraak gelijk is aan het aantal zetels verkregen door deling van het in totaal verkregen stemmen door de kiesdeler.

^x De Studiegroep opteert hiermee voor een correctiemechanisme zoals dat in Zweden geldt en waarbij eventuele verschillen tussen de zetels die bij landelijke evenredigheid zouden zijn verkregen en het aantal zetels dat op districtsniveau wordt verkregen, worden gecompenseerd door zogenaamde ‘vereveningsmandaten’ die worden verdeeld op basis van de landelijke verkiezingsuitslag (Prodemos 2020 Staten en Kiesstelsels, Zweden) in plaats van het ingewikkeldere Duitse mechanisme met ‘overhangmandaten’ en ‘compensatiemandaten’ en flexibiliteit van het aantal in totaal toegewezen zetels in de Bondsdag (‘De Spelregels van de Democratie’ in: *Gemengde Stelsels: Het Duitse politieke systeem 2020 ASP*, pp. 217 ev.)

^{xi} De volgende aanhaling uit LeDuc, L., Niemi, R., & Norris, P. (2014). *Comparing democracies: Elections and Voting in a Changing World*. SAGE Publications, Inc., p. 16, zet de voordelen van dit stelsel helder uiteen: “The use of very large constituencies [...] can bring about a close correspondence between vote shares and seat shares, but this comes at a price. Voters may not feel represented by any MP and MPs may not feel attached to any part of the country, leading to a high degree of distance between MPs and citizens. Could we have it both ways, designing a system where

constituency size is reasonable small, so that close links between citizens and MPs are possible, and yet a high level of proportionality is guaranteed? We can – by the use of higher tiers. The lower tier consists of the seats in the constituencies, and once these have been allocated, seats from the higher tier [...] are allocated to the parties in such a way as to make the overall allocation as close to fully proportional as possible.”

^{xii} Als richtlijn daarvoor zal de ook door het Constitutioneel Hof onderschreven beslissing van de HR van 7 mei 1993 gelden: Voor de geoorloofdheid van ‘positieve acties is rechtvaardiging’ vereist: ‘een legitiem doel en een geschikt middel omdat doel te bereiken (proportionaliteit).

^{xiii} D. Arresse (2020). ‘The Right of Political Participation of Indigenous Peoples and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples’, *Max Plank Yearbook of United Nations Law* pp. 109-144.

De Inter-Amerikaanse Commissie en het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens hebben de Staat Suriname bij herhaling aangemaand en veroordeeld om de rechtpositie van inheemsen en tribalen wettelijk te waarborgen, laatstelijk in het vonnis van 25 november 2015 (Kali’na en Lokono’). Er is thans een ontwerp voor een Wet Collectieve Rechten Inheemse en Tribale Volken aanhangig bij de National Assemblée.