

SXM2021H00134

Datum uitspraak: 29 juni 2022

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
VAN ARUBA, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Employer Council St. Maarten, gevestigd in Sint Maarten
(hierna: de stichting),

appellante,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten van
20 september 2020 (hierna: het Gerecht) in zaak nr. SXM202100420, in het
geding tussen:

appellante

en

de regering van Sint Maarten, in rechte vertegenwoordigd door de
minister van Algemene Zaken van Sint Maarten (hierna: de regering)

Procesverloop

Bij landsbesluiten van 16 februari 2021 (hierna: bestreden landsbesluiten), genomen op voordracht van de minister van Algemene Zaken, zijn een lid en een plaatsvervangend lid van de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) benoemd voor een periode van drie jaar.

Bij uitspraak van 20 september 2020 heeft het Gerecht het door de stichting daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

De regering heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak ter zitting via een videoverbinding met Sint Maarten behandeld op 4 april 2022. De stichting, vertegenwoordigd door P. Henriquez, voorzitter van de stichting, en de regering, vertegenwoordigd door mr. G.F. Gibson jr., advocaat, vergezeld door mr. N. Cornelia, werkzaam bij het Kabinet van de minister van Algemene Zaken, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, die daarvan deel uitmaakt.
2. Bij de bestreden landsbesluiten heeft de regering met toepassing van de artikelen 3 en 4 van de Landsverordening SER (hierna: Lv SER) een lid en een plaatsvervangend lid van de SER benoemd. De schriftelijke voordracht daartoe is gedaan door de Soualiga Employers Association (hierna: SEA). De stichting, een koepelorganisatie van vier werkgeversorganisaties van Sint Maarten, kan zich niet vinden in het feit dat SEA de voordracht voor deze benoemingen heeft mogen doen.
 - 2.1. Het Gerecht heeft het beroep van de stichting niet-ontvankelijk verklaard op de grond dat de stichting het verkeerde bestuursorgaan in rechte heeft betrokken. Op grond van artikel 3 van de Lv SER is de Gouverneur van Sint Maarten aangewezen als het tot besluiten bevoegde gezag. Dat de minister van Algemene Zaken de benoemingsbesluiten mede heeft ondertekend doet er niet aan af dat de Gouverneur in rechte had moeten worden betrokken, aldus het Gerecht.

Het hoger beroep

3. De stichting betoogt dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat zij het verkeerde bestuursorgaan in rechte heeft betrokken. Volgens de stichting is de minister van Algemene Zaken wel het bevoegde bestuursorgaan.

3.1. Het Hof overweegt dat in artikel 15 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: de Lar) is opgenomen hoe beroep moet worden ingesteld en aan welke vereisten het beroepschrift moet voldoen. De indiener van het beroepschrift kan op grond van artikel 22 van de Lar niet-ontvankelijk worden verklaard indien het beroepschrift niet aan de in artikel 15 gestelde eisen voldoet. In artikel 15, vijfde lid, aanhef en onder b, staat dat het beroepschrift een duidelijke omschrijving inhoudt van de beschikking waartegen het beroep is gericht. Met het overleggen bij het beroepschrift van de bestreden landsbesluiten is aan die eis voldaan. Artikel 15 stelt niet de eis dat de indiener het juiste bestuursorgaan in rechte moet betrekken of moet aanduiden. Het Gerecht heeft daarom het beroep van de stichting ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Het betoog slaagt.

3.2. Hieruit volgt dat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Met toestemming van partijen zal het Hof het beroepschrift niet terugverwijzen naar het Gerecht, maar zelf het beroep van de stichting beoordelen.

3.3. Daaraan voorafgaand overweegt het Hof dat de regering moet worden aangemerkt als het bestuursorgaan dat de bestreden landsbesluiten heeft genomen. Op grond van de artikelen 3 en 4 van de Lv SER wordt een lid van de SER of een plaatsvervanger bij landsbesluit, op voordracht van de minister van Algemene Zaken, benoemd. Een landsbesluit wordt op grond van artikel 40 van de Staatsregeling van Sint Maarten ondertekend door de Gouverneur en door een of meer ministers. Gelet op artikel 32 is een gezamenlijke handeling van de Gouverneur, als vertegenwoordiger van de Koning, en de ministers een handeling van de regering. Dat de bestreden landsbesluiten niet door alle ministers tezamen zijn ondertekend, maakt niet dat er geen sprake kan zijn van een door de regering genomen landsbesluit. Daarbij is van belang dat artikel 32 in samenhang met artikel 40, eerste lid, moet worden gelezen. In artikel 40, eerste lid, is uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen dat een landsbesluit door de Gouverneur en één minister wordt ondertekend, in dit geval dus de Gouverneur en de minister van Algemene Zaken. Daarom is de regering het bestuursorgaan dat de bestreden landsbesluiten heeft genomen. De regering wordt, gelet op artikel 32, derde lid, in rechte vertegenwoordigd door de betrokken minister(s), in dit geval de minister van Algemene Zaken.

Het beroep

4. De stichting betoogt dat de bestreden landsbesluiten in strijd zijn met artikel 3, derde lid, van de Lv SER. Zij voert aan dat niet SEA, maar de stichting de enige representatieve organisatie van werkgevers is. Dat blijkt ook uit het feit dat de regering in 2018 aan de International Labour Organization (hierna: ILO) te kennen heeft gegeven dat de vier werkgeversorganisaties die de stichting vertegenwoordigt, het meest representatief zijn. De stichting mocht er dan ook op vertrouwen dat zij als vertegenwoordiger van die organisaties de uit werkgeverskringen afkomstige personen mocht voordragen. Dat de stichting zich, als zij inspraak wil hebben in de voordracht van uit werkgeverskringen afkomstige

personen, moet aansluiten bij SEA is volgens haar in strijd met het recht op vrijheid van vereniging zoals neergelegd in artikel 12 van de Staatsregeling. Verder betoogt zij dat SEA geen representatieve organisatie van werkgevers kan zijn omdat de minister van Algemene Zaken en de Chamber of Commerce and Industry (hierna: COCI) betrokken zijn geweest bij de oprichting van SEA. Er is om die reden ook gehandeld in strijd met het beginsel van fair play, het legaliteitsbeginsel en het verbod van willekeur.

4.1. Het Hof stelt voorop dat uit de artikelen 3 en 4 van de Lv SER volgt dat in de SER zes leden en zes plaatsvervaarders worden benoemd die kunnen worden beschouwd als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Drie leden en drie plaatsvervaarders moeten afkomstig zijn uit werkgeverskringen. Zij worden benoemd op schriftelijke voordracht van representatieve organisaties van werkgevers. Of een organisatie representatief is, moet elke vijf jaar worden aangetoond door overlegging van gegevens waaruit het aantal actieve leden van de organisatie blijkt.

4.2. Het Hof volgt de regering niet in haar standpunt dat de stichting geen belanghebbende is bij de bestreden landsbesluiten. Vaststaat dat het benoemde lid en het benoemde plaatsvervaardend lid schriftelijk zijn voorgedragen door SEA en niet door de stichting. Tussen partijen is niet in geschil dat de stichting een representatieve organisatie van werkgevers is en dat de bestreden landsbesluiten tot gevolg hebben dat niet door de stichting voorgedragen personen worden benoemd. Derhalve valt niet in te zien waarom de stichting geen belanghebbende is bij de bestreden landsbesluiten.

4.3. Op grond van de gedingstukken en het verhandelde ter zitting kan het volgende worden vastgesteld over de totstandkoming van de benoemingen van de (plaatsvervaardende) leden van de SER voor de periode 2020 tot en met 2023.

4.4. Bij brief van 6 januari 2020 heeft de SER de Sint Maarten Hospitality & Trade Association (hierna: SHTA), een van de werkgeversorganisaties die de stichting vertegenwoordigt, verzocht om als een van de representatieve organisaties van werkgevers een schriftelijke voordracht te doen voor een lid en twee plaatsvervaarders. Dat heeft SHTA bij brief van 27 januari 2020 gedaan. Naast de SHTA is de COCI verzocht om als representatieve werkgeversorganisatie twee leden en een plaatsvervaardend voor te dragen.

Bij brief van 21 april 2020 heeft de minister van Algemene Zaken aan de SER bericht dat het wenselijk is om de representativiteit van werkgeversorganisaties meer in balans te brengen. De COCI zal zorg dragen voor een overkoepelende organisatie waarin alle (organisaties van) werkgevers worden vertegenwoordigd. Deze op te richten organisatie zal zes representatieve werkgevers aanwijzen die vervolgens elk een lid en een plaatsvervaardend mogen voordragen. Het benoemingsproces zal daarom worden opgeschort totdat de organisatie is opgericht.

Omdat de aangekondigde overkoepelende organisatie volgens SHTA niet tijdig werd opgericht, heeft SHTA samen met drie andere grote

werkgeversorganisaties het initiatief genomen tot oprichting van een overkoepelende organisatie, de stichting. Bij brief van 28 augustus 2020 heeft de stichting een voordracht gedaan voor drie leden en drie plaatsvervangend leden van de SER. Het Hof stelt vast dat een voorgedragen lid en twee voorgedragen plaatsvervangers als zodanig in de SER zijn benoemd.

Een dag eerder, op 27 augustus 2020, is de door de minister van Algemene Zaken aangekondigde overkoepelende organisatie opgericht, te weten SEA. Bij brief van 10 september 2020 heeft SEA een voordracht gedaan voor een lid van de SER en een plaatsvervanger. Bij de bestreden landsbesluiten zijn dit lid en deze plaatsvervangers als zodanig in de SER benoemd.

4.5. Gelet op het voorgaande stelt het Hof vast dat de regering de stichting en SEA beide als representatieve organisatie van werkgevers heeft aangemerkt. Zij hebben dan ook beide een voordracht mogen doen voor een lid en een plaatsvervanger en de voorgedragen leden en plaatsvervangers zijn ook benoemd. Reeds daarom volgt het Hof de stichting niet in haar betoog dat het in artikel 12 van de Staatsregeling neergelegde grondrecht op vrijheid van vereniging is geschonden. De stichting is immers niet gedwongen zich aan te sluiten bij SEA, maar is net als SEA zelfstandig aangemerkt als representatieve organisatie van werkgevers. Artikel 3 van de Lv SER staat er niet aan in de weg dat zowel de stichting als SEA representatief kan zijn omdat dat artikel volgens de tekst uitgaat van meer representatieve organisaties van werkgevers en dus niet van slechts één representatieve organisatie van werkgevers. Dat betekent ook dat het per benoemingsperiode kan verschillen welke organisaties van werkgevers als representatief kunnen worden beschouwd. De representativiteit is namelijk op grond van artikel 3, vierde lid, van de Lv SER afhankelijk van het aantal actieve leden van een organisatie. Aan de in 2018 gedane mededeling van de regering aan de ILO dat de vier werkgeversorganisaties die onder de stichting vallen op dat moment het meest representatief waren, kan de stichting dan ook niet het gerechtvaardigde vertrouwen ontleenen dat zij altijd en als enige de schriftelijke voordracht mag doen voor de leden en plaatsvervangers die uit werkgeverskringen afkomstig zijn. Dit betoog slaagt niet.

4.6. Verder ziet het Hof geen aanleiding voor het oordeel dat SEA ten onrechte als representatieve organisatie van werkgevers een schriftelijke voordracht heeft mogen doen voor een lid en een plaatsvervangend lid van de SER in de periode 2020 tot en met 2023. Daarbij betreft het Hof dat de stichting bij e-mailbericht van 1 oktober 2020 desgevraagd aan de regering heeft laten weten dat zij met haar vier werkgeversorganisaties ongeveer 407 werkgevers vertegenwoordigt. Voorts heeft de gemachtigde van de regering ter zitting verklaard dat SEA ten tijde van de bestreden landsbesluiten ongeveer 300 werkgevers vertegenwoordigde en dat dat inmiddels is gestegen naar 500. Gelet op deze aantallen heeft de regering SEA terecht de gelegenheid geboden de voordracht te doen en was de regering niet gehouden de stichting daartoe de gelegenheid te bieden. Dat de minister en de COCI betrokken waren bij de totstandkoming van SEA en

dat met de oprichting van SEA is beoogd een overkoepelende organisatie van werkgevers te creëren, wat daar ook van zij, betekent niet dat SEA geen representatieve organisatie van werkgevers kan zijn in de zin van artikel 3 van de Lv SER. Van strijd met het beginsel van fair play, het legaliteitsbeginsel en het verbod van willekeur is dan ook geen sprake. Ook dit betoog slaagt niet.

4.7. Uit het voorgaande volgt dat het beroep ongegrond is.

Proceskosten

5. De regering hoeft geen proceskosten te vergoeden omdat niet is gebleken van kosten van door een derde beroepsmatig aan de stichting verleende rechtsbijstand.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

- I. vernietigt de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten van 20 september 2020 in zaak nr. SXM202100420;
- II. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegegrond;
- III. gelast dat de regering van Sint Maarten aan de stichting Employer Council St. Maarten het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht van NAf 300,- vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.H. Bel, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M.C.S. van der Heide, griffier.

w.g. Bel
voorzitter

w.g. Van der Heide
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 juni 2022.

BIJLAGE

Staatsregeling van Sint Maarten

[...]

Artikel 12

Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij landsverordening kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

[...]

Artikel 32

1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.
2. De Koning wordt vertegenwoordigd door de Gouverneur.
3. De ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten.

[...]

Artikel 40

1. Landsverordeningen en landsbesluiten worden ondertekend door de Gouverneur en door een of meer ministers.

[...]

Landsverordening administratieve rechtspraak

[...]

Artikel 15

1. Het beroep wordt aanhangig gemaakt met een aan het Gerecht gericht beroepschrift, dat in tweevoud wordt ingediend bij de griffie van het Gerecht dat zijn zittingsplaats heeft in het eilandgebied waar de indiener zijn woonplaats heeft.

5. Het beroepschrift houdt in:

[...]

- b. een duidelijke omschrijving van de beschikking waartegen het beroep is gericht;

[...]

Artikel 22

1. Een beroepschrift dat niet aan de bij artikel 15 gestelde eisen voldoet, wordt door de griffier aan de indiener in persoon of, indien een gemachtigde is aangewezen, aan die gemachtigde met mondelinge of schriftelijke opgave van redenen ter verbetering of aanvulling dan wel ter bijvoeging van de machtiging of andere bescheiden teruggegeven of teruggezonden. Daarbij wordt vermeld de termijn waarbinnen de verbetering of aanvulling van het beroepschrift dan wel de bijvoeging van de machtiging of andere bescheiden dient te geschieden.
2. Indien binnen de vastgestelde termijn het beroepschrift niet is verbeterd of aangevuld, dan wel de machtiging of andere bescheiden niet zijn bijgevoegd, kan het Gerecht de indiener van het beroepschrift niet-ontvankelijk verklaren.

[...]

Landsverordening Sociaal Economische Raad

[...]

Artikel 3

1. De Raad bestaat uit ten hoogste negen leden die bij landsbesluit, op voordracht van de minister van Algemene Zaken, worden benoemd.

2. Er worden zes leden benoemd die kunnen worden beschouwd als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Van deze zes leden zullen drie afkomstig zijn uit werkgeverskringen en drie uit de werknemerskring.
3. De drie uit werkgeverskring afkomstige personen worden benoemd op schriftelijke voordracht van representatieve organisaties van werkgevers. De drie uit werknemerskring afkomstige personen worden benoemd op schriftelijke voordracht van representatieve organisaties van werknemers.
4. Of een organisatie representatief is als bedoeld in het tweede en derde lid, wordt elke vijf jaar aangetoond door overlegging van gegevens waaruit het aantal actieve leden blijkt. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de verificatie van deze gegevens.
5. Ten hoogste drie personen worden benoemd die niet beschouwd kunnen worden als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Deze personen mogen ook niet actief dienend ambtenaar zijn.

Artikel 4

Voor elk lid wordt een plaatsvervanger benoemd. Artikel 3 is van overeenkomstige toepassing.

[...]