

vonnis

GERECHT IN EERSTE AANLEG VAN SINT MAARTEN

Zaaknummer: SXM202000742/ KG 2020/103

Vonnis in kort geding van 14 augustus 2020

inzake

de stichting Learning Unlimited Schools Foundation,
gevestigd in Sint Maarten,
-eiseres-,
gemachtigden: mr. E. de Haan en mr. L.G.J. Berman,

tegen

het Land Sint Maarten,
'(...) meer in het bijzonder het Ministerie van Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport, (...); en het Ministerie van Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid (...)'
zetelende in Philipsburg in Sint Maarten,
-gedaagde-,
gemachtigde: mr. C.M.P. van Hees.

Eiseres zal hierna ook "LU" en/of de "de School" worden genoemd en gedaagde "het Land", "de Minister van Onderwijs" en/of "de Minister van VSA".

1. Het verloop van de procedure

1.1. Op 12 augustus 2020 hebben de gemachtigden van LU het kort geding verzoekschrift met producties ter griffie van het Gerecht ingediend. Bij e-mailbericht van 13 augustus 2020 heeft de gemachtigde van gedaagden producties overgelegd. Gedaagde is vrijwillig verschenen. Op 13 juni 2020 hebben de gemachtigden van partijen aan de hand van spreekantekeningen de zaak ten overstaan van het Gerecht bepleit. Vertegenwoordigers van partijen zijn in de gelegenheid gesteld het woord te voeren en hebben hiervan ook gebruik gemaakt. De gemachtigden hebben hun spreekantekeningen overgelegd.

1.2. Vonnis is bepaald op heden.

2. De feiten

2.1. In de brief van 31 juli 2020 bericht de Minister van Onderwijs aan "All Subsidized School Boards, All Private School Boards, and Division Public Education" het volgende:

"(...)

In light of the current developments and in line with the various approaches described in

Sint Maarten's Education Continuity Plan – Amidst the COVID-19 Pandemic, a decision has been made for all schools to start with on-line learning until further notice (...)

2.2. Bij brief van 5 augustus 2020 bericht LU aan de Minister van Onderwijs dat zij op diverse gronden niet instemt met het voormelde bericht van 31 juli 2020 en dat LU met ingang van 12 augustus 2020 zal openen, te beginnen met een drie daagse 'soft opening'.

2.3. In verband met deze opening heeft LU een lijvig 'Hygiene Procedural Handbook (for COVID-19)' tot stand gebracht en verspreid aan het ministerie van Onderwijs en aan de ouders van leerlingen van LU.

2.4. De Minister van VSA bericht bij brief van 11 augustus 2020 aan de Minister van Onderwijs het volgende:

"(...) please be informed that the Ministerial regulation (Nr. 2020/1104) hereby applies to all businesses and schools.

Therefor, schools are being instructed to resume classes via online mediums. For the protection of all residents, schools cannot resume as normal until St. Maarten has 10 or less active cases.

*(...) The Learning Unlimited Preparatory School have ONLY submitted their plans on August 8th 2020 and these also have to go through a thorough vetting process before their plan can be approved and the inspectors can be sent to inspect the premises.
(...)"*

2.5. Bij brief van 11 augustus 2020 bericht de Minister van Onderwijs aan 'All Private School Boards Philipsburg, Sint Maarten' het volgende:

*"(...)
The Minister of Education, Culture, Youth and Sport is the competent authority in regards to matters related to health and safety in accordance with **Article 30 of the Landsverordening Voortgezet Onderwijs and Article 33 of the Landsverordening Funderend Onderwijs**. In addition, schools also fall under the Ministerial Regulation 2020/1024, established by the Ministers of VSA and TEZVT (...)*

*In light of the current developments and in line with the various approaches described in Sint Maarten's Education Continuity Plan – Amidst the COVID-19 Pandemic, which was shared with your institution, a decision has been made for **all schools, public or private to remain closed for onsite education until further notice.***

*(...)
Taking the aforementioned into account, I strongly urge your institution to comply*



with the decision communicated on July 31, 2020 to avoid the Ministry (...) to issue an instruction to your organization to seize operations at your schools.

(...)"

2.6. Op 12 augustus 2020 in de vroege ochtend heeft zich een politiemacht van het KPSM op gezag van de Minister van VSA naar de terreinen van LU begeven en de aldaar aanwezige politie heeft leerlingen van LU de toegang tot de School ontzegd en voorts zijn leerlingen gesommeerd hun ouders te bellen om te worden opgehaald.

2.7. Op 12 augustus 2020 heeft overleg plaatsgevonden tussen het bestuur van LU en de Minister van VSA. Tijdens dit overleg heeft de Minister van VSA gezegd: "(...)"

Government makes a decision and they don't adhere to it and then the rest and then you got a problem so I called the chief and tell him listen do me favor and make sure that the school stop

(...)"

2.8. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen heeft het bestuur van LU hangende dit kort geding haar deuren gesloten en al haar schoolactiviteiten gestaakt.

3. Het geschil

3.1. LU vordert -zakelijk weergegeven- dat het Gerecht bij uitvoerbaar bij voorraad te verklaren vonnis (i) 'gedaagden' gebiedt om LU toe te staan onderwijs te verzorgen in haar lesgebouw zolang er geen formeel besluit is genomen omtrent de sluiting van de scholen, in het bijzonder de particuliere scholen, met vermelding van de rechtsmiddelen op straffe van een te verbeuren dwangsom (ii) 'gedaagden' verbiedt tot eigenrichting over te gaan en hen verbiedt om de politie te sommeren LU 'met harde hand gesloten te houden' op straffe van een te verbeuren dwangsom (iii) in goede justitie maatregelen treft zodat LU haar school zal kunnen openen en geopend kan houden en leerlingen in de school lessen kunnen volgens en examens kunnen afleggen en (iv) 'gedaagden' veroordeelt in de proceskosten waaronder de na-kosten en te vermeerderen met de wettelijke rente.

3.2. Aan de vordering legt LU de stelling ten grondslag dat op 12 augustus 2020 de politie van Sint Maarten op instructie van de Minister van VSA zonder dat aan dit handelen een beschikking ten grondslag lag, maar met veel machtsvertoon, heeft verhinderd dan wel heeft proberen te verhinderen dat leerlingen van LU zich op het schoolterrein van LU begaven. De Minister van VSA heeft het schoolbestuur van LU gedwongen om leerlingen van LU naar huis te sturen en de School vervolgens te sluiten. Om herhaling van deze gebeurtenissen te voorkomen heeft het schoolbestuur besloten om op 13 augustus 2020 de deuren van de school te sluiten. LU is een particuliere school. De school staat niet onder toezicht van de Minister van

Onderwijs, althans in zeer beperkte mate. Alleen waar het toezicht ziet op veiligheid van het gebouw en de kwaliteit van het onderwijs mag de Minister van Onderwijs toezicht op de School uitoefenen. Overigens heeft de Minister van Onderwijs geen bevoegdheid over de School. LU is immers een bijzondere school die door een privaatrechtelijke rechtspersoon in stand wordt gehouden. LU wordt niet door de verstrekking van overheidssubsidies gefinancierd. De ministers verbieden feitelijk dat LU opengaat en onderwijs aan haar leerlingen aanbiedt, terwijl zij geen bevoegdheid hebben om de School te sluiten. De Landsverordening regelende het voortgezet onderwijs¹ en de Landsverordening funderend onderwijs² kennen de bevoegdheid tot sluiting niet toe aan de ministers, althans niet op de door ministers aangegeven gronden. Voor zover de ministers menen dat de bevoegdheid tot sluiting van LU kan worden gebaseerd op de ministeriële regeling nr. 2020/1014³ miskent dit standpunt dat uit deze regeling niet blijkt dat deze toepasselijk is op scholen. LU beroept zich verder nog op vrijheid van onderwijs⁴, het recht op gelijke behandeling⁵ en de vrijheid van vereniging⁶. Tot slot voert LU nog aan dat de KPSM is opgetreden op gezag van de Minister van VSA en niet op het gezag van de Minister van Justitie of het Openbaar Ministerie terwijl dat wel had moeten, aldus LU.

3.3. Het Land betwist de vordering gemotiveerd.

3.4. De stellingen van partijen zal het Gerecht, voor zover van belang, hierna behandelen.

4. De beoordeling

4.1. Het Gerecht stelt voorop dat voor zover het verzoekschrift zich richt tegen 'ministeries' LU niet in de vordering kan worden ontvangen. In een civiel geding⁷ kan een 'ministerie' nimmer in rechte worden betrokken. Zelfs ambten en bestuursorganen, zoals ministers, kunnen zonder nadrukkelijke wettelijke grondslag niet in een civiel geding worden betrokken. Ter zitting heeft de gemachtigde mr. Berman desgevraagd medegedeeld dat slechts het Land als gedaagde partij dient te worden beschouwd. Het Gerecht zal daar dan ook vanuit gaan ook omdat dit standpunt niet op weerstand stuit van het Land.

4.2. Desgevraagd heeft de gemachtigde mr. Berman gesteld dat als eisende partij dient te worden beschouwd: de (privaatrechtelijke) stichting Learning Unlimited Preparatory School. Het Gerecht zal het verzoekschrift op deze wijze, verbeterd,

¹ PB 1979, no.29.

² PB 2008, no.84.

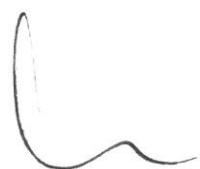
³ AB 2020, no. 43.

⁴ Artikel 11 van de Staatsregeling.

⁵ Artikel 16 van de Staatsregeling.

⁶ Artikel 12 van de Staatsregeling.

⁷ In geen enkel geding trouwens.



lezen ook omdat het Land hiertegen geen bezwaar heeft.

4.3. Het Land stelt zich op het standpunt dat LU niet in de vordering mag worden ontvangen. Het Land voert aan dat de brieven van 31 juli 2020 en 11 augustus 2020 van de Minister van Onderwijs beschikkingen zijn in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna ook: "Lar"). In deze brieven zijn besluiten vastgelegd inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is. LU had de bestuursrechtelijke rechtsgang dienen te volgen en zo nodig op grond van artikel 85 van de Lar om schorsing van deze besluiten dienen te verzoeken. LU kan dan ook niet in de vordering worden ontvangen.

4.4. Het Gerecht passeert deze stelling. Niet omdat de brieven van 31 juli 2020 en 11 augustus 2020 geen beschikkingen zouden inhouden⁸, maar wel omdat LU ageert tegen de feitelijke sluiting van de school vanaf 13 augustus 2020 door het in opdracht van de Minister van VSA handhavend optreden van het KPSM in de vroege ochtend van 12 augustus 2020. Deze feitelijke en aan het Land toerekenbare handelingen op en rond de School hebben bewerkstelligd dat de School vanaf 13 augustus 2020 tot op heden haar deuren voor haar leerlingen heeft moeten sluiten. Terecht heeft het schoolbestuur beslist dat een herhaling van de gebeurtenissen van 12 augustus 2020 moet worden voorkomen en dat de leerlingen niet nog een keer met dit soort gebeurtenissen mogen worden geconfronteerd. Dit feitelijk handelen van het Land mag wel worden beoordeeld door de civiele kortgedingrechter. De Lar-rechter is namelijk niet bevoegd om feitelijk handelen te toetsen, zodat de civiele kortgedingrechter niet hoeft terug te treden.

4.5. Het voorgaande betekent dan ook dat de kortgedingrechter niet alleen bevoegd is om van de vordering kennis te nemen, maar ook dat LU in de vordering kan worden ontvangen.

4.6. Het spoedeisende belang dat LU stelt te hebben bij de vordering heeft het Land niet bestreden. Ook het Gerecht is van oordeel dat van LU niet kan worden verlangd het oordeel van de bodemrechter af te wachten.

4.7. Volgens het in de democratische rechtstaat van Sint Maarten geldende legaliteitsbeginsel dienen voor burgers en instellingen belastende overheidsmaatregelen hun grondslag te hebben in de wet.⁹ Zulks wordt wel ook wel aangeduid met de notie van 'wetmatigheid van bestuur'. Ook in tijden van crisis¹⁰

⁸ Het Gerecht sluit niet uit dat uit de brief van 11 augustus 2020 van de Minister van Onderwijs inderdaad zou kunnen worden afgeleid dat deze minister heeft beslist dat ook de private scholen gesloten moeten blijven: zie feitenvaststelling sub 2.5. Dat geen rechtsmiddelverwijzing in deze brief is opgenomen, kan niet tot de conclusie leiden dat geen sprake is van een beschikking in de zin van artikel 3 van de Lar.

⁹ Dit kunnen publiekrechtelijke besluiten zijn maar ook feitelijk overheidshandelen.

¹⁰ Dus ook in deze COVID-19 tijden.



geldt dit rechtsstatelijk uitgangspunt. Het andersluidende standpunt van de Minister van VSA en het Land passeert het Gerecht.

4.8. Hieruit volgt dat aan het optreden van de Minister van VSA en het door hem geïnstrueerde KPSM om de besluiten van 31 juli 2020 en 11 augustus 2020 van de Minister van Onderwijs te handhaven en welk optreden heeft geleid tot sluiting van de School een last onder bestuursdwang¹¹ ten grondslag had behoren te liggen: een schriftelijke gegeven opdracht aan LU van een last tot geheel of gedeeltelijke herstel van de overtreding en de bevoegdheid van de Minister van VSA om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen.^{12 13}

4.9. De bevoegdheid tot handhavend optreden kan wellicht op artikel 8 van de Regeling maatregelen economisch verkeer COVID-19¹⁴ worden gebaseerd of op grond van artikel 37 van de Landsverordening publieke gezondheid¹⁵, zoals het Land aanvoert, maar dat laat onverlet dat het bevoegde ambt de toepasselijke regels van bestuursdwang hadden moeten toepassen hetgeen zij hebben nagelaten.

4.10. In het te beoordelen geval heeft de Minister van VSA de School door de inzet van KPSM feitelijk doen sluiten, maar waartoe hij naar de voorlopige opvatting van het Gerecht geen bevoegdheid had.

4.11. Voorts is naar het voorlopige oordeel van het Gerecht de grootschalige inzet van politie tegen onder meer kleine kinderen disproportioneel en beantwoordt deze grootschalige inzet evenmin aan het vereiste van subsidiariteit.

4.12. Hierdoor heeft het Land jegens LU onrechtmatig gehandeld. Deze onrechtmatige daad rechtvaardigt naar het oordeel van het Gerecht een verbod van het Land maatregelen te treffen of deze te handhaven die ertoe strekken dat de School wordt gesloten zonder dat een bestuursrechtelijk besluit van het bevoegde ambt is genomen waarop de sluiting van de School kan worden gehandhaafd. Zolang dit besluit niet is genomen, is naar het oordeel van het Gerecht LU bevoegd de deuren van de School te openen en haar leerlingen op reguliere wijze onderwijs op locatie van de School aan te bieden zonder dat overheidsfunctionarissen zulks beletten of bemoeilijken.

¹¹ Het op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten, of in de vorige toestand herstellen, hetgeen is of wordt weggenomen in strijd met een bij of krachtens verordening vastgestelde regeling of gegeven bevel, dan wel met een voorschrift verbonden aan een krachtens een verordening verleende vergunning.

¹² Vergelijk de Landsverordening houdende algemene regels inzake bestuurlijke handhaving van wettelijke voorschriften van 12 juni 2018 (AB 2018, no. 22).

¹³ En die door de Minister van Onderwijs in zijn brief van 11 augustus 2020 is aangekondigd: “(...) I strongly urge your institution to comply (...) to avoid (...) my Ministry to issue an instruction (...) to seize operations at your school (...)”

¹⁴ AB 2020, no. 43.

¹⁵ AB 2016, no. 42.

4.13. Een belangenafweging maakt dit niet anders. Het Gerecht is met het Land van oordeel dat aan het Land een ruime beoordelingsvrijheid dient te worden gelaten om de COVID-19 crisis te bestrijden. Ook is het aan het Land om maatregelen te nemen, hierop toezicht te houden en de naleving ervan af te dwingen. Van nog groter belang is evenwel dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met het in Sint Maarten geldende recht en dat overheidsfunctionarissen in overeenstemming handelen met de voor hen toepasselijke regels.

4.14. Het Gerecht zal in dit kort geding niet kunnen vaststellen of de ministers nu bevoegd zijn ook de particuliere scholen te sluiten en/of zulke besluiten reeds door de Minister van Onderwijs zijn genomen. Dat ligt bij uitstek op de weg van de Lar-rechter die over de rechtmatigheid van deze besluiten zal kunnen oordelen.

4.15. Het hierna te formuleren verbod zal zekerheidshalve worden versterkt met een ten gunste van LU te verbeuren dwangsom. Hieraan zal een maximum worden verbonden.

4.16. Als de in het ongelijk te stellen partij zal het Land in de proceskosten worden veroordeeld die aan de zijde van LU kunnen worden begroot op:

- zegels	NAf 50,00
- vastrecht	NAf 450,00
- <u>salaris gemachtigde</u>	<u>NAf 1.500,00</u>
totaal	NAf 2.000,00

4.17. Het Gerecht zal het vonnis hierna uitvoerbaar bij voorraad verklaren.

4.18. Alle overige stellingen van partijen kunnen onbesproken blijven.

5. De beslissing

Het Gerecht:

rechtdoende in kort geding

5.1. verbiedt het Land om na betekening van dit vonnis te beletten en/of te (ver-)hinderen, op welke wijze dan ook, dat LU op haar locatie in Sint Maarten ten behoeve van haar leerlingen onderwijs aanbiedt en verzorgt, waaronder het afnemen van examens, zolang geen bestuursrechtelijk besluit is genomen op grond waarvan tegen LU handhavend kan worden opgetreden op straffe van een te verbeuren dwangsom van NAf 5.000,00 voor elke overtreding van dit verbod en NAf 5.000,00 voor elke dag dat de overtreding voortduurt alles tot een maximum van NAf 100.000,00;

5.2. veroordeelt het Land in de proceskosten die tot op heden aan de zijde van LU kunnen worden begroot op NAF 2.000,00 te vermeerderen met na-kosten van NAF 250,00, zonder betekening, en NAF 400,00 na betekening van dit vonnis en te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 14 dagen na heden indien en voor zover het Land deze kosten alsdan onbetaald heeft gelaten;

5.3. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad;

5.4. wijst af het meer of anders gevorderde.

Dit vonnis is gewezen door mr. C.T.M. Luijks, rechter, en op 14 augustus 2020 uitgesproken ter openbare terechtzitting in aanwezigheid van de griffier.

