

Rechtsbescherming: een noodzaak voor de kwaliteitsverbetering van de overheid

Wedwatie Bechan-Pherai*

Het bestuursrecht¹ is een sterk verwaarloosd rechtsgebied in Suriname. Dit heeft tot gevolg dat er weinig vertrouwen is in rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.² Dit draagt bij aan dagelijkse bestuurlijke chaos en ondermijnt de kern van de rechtsstaat. De langdurige politieke cultuur van eigendunkelijk bestuur en willekeurig handelen, alsook verouderde wetten, verminderen niet alleen het vertrouwen van burgers in de overheid en overheidsinstellingen, maar leiden ook tot frustraties. De overheid heeft de zorgplicht voor maatschappelijke ordening, maar kan deze taak veelal slechts marginaal vervullen, deels door verouderde bestuursrechtelijke normen en deels door het negeren van bestuurlijke regels en beginselen. Een goed ontwikkeld bestuursrecht is niet alleen essentieel voor de overheid, maar ook voor individuen en bedrijven, aangezien het regels geeft aan de overheid om te handelen en tegelijkertijd bescherming biedt aan belanghebbenden tegen de handelende overheid. Vaak komen namelijk zowel natuurlijke personen als rechtspersonen in aanraking met de overheid vanwege het aanvragen/afhandelen van vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, concessies, subsidies enzovoort. Het evenwicht tussen regels om te handelen en bescherming van belanghebbenden zorgt voor een gezonde balans in de verhouding tussen de overheid, burgers en bedrijven en is essentieel voor een goed functionerende rechtsstaat. De adequate zorgplicht van de overheid en de adequate garantie voor de rechtsbescherming zijn meetlatten om de rechtsstatelijkheid van een land te beoordelen.³

Ons bestuursrecht is een koloniale erfenis van het juridisch systeem van Nederland. Suriname heeft na de onafhankelijkheid het bestuursrecht niet meer systematisch vernieuwd en aangepast aan de eisen van een onafhankelijke democratische rechtsstaat. Neem bijvoorbeeld één onderdeel uit het bestuursrecht, de rechtsbescherming. Hoe is deze momenteel geregeld? Zijn burgers adequaat⁴ be-

* Mr. dr. Wedwatie (Wanda) Bechan-Pherai, is decaan van de Faculteit Juridische Wetenschappen van de Anton de Kom Universiteit en docent binnen de vakgroep staats- en bestuursrecht

1 Het bestuursrecht heeft te maken met overheidsgezag en overheidszorg naar de burgers toe en in totaliteit naar de samenleving. Hoever-Venoaks & Damen 2003, Surinaams Bestuursrecht, p. 9.

2 Wettelijke regels dienen voor een belangrijk deel voor rechtsbescherming van burgers, zodat zij rechtszekerheid genieten. Een belangrijke functie van het Recht is rechtszekerheid. Het recht beoogt om in de behoefte van rechtszekerheid te voorzien. Rechtszekerheid betekent dat de wet voor iedereen die in vergelijkbare omstandigheden verkeert, hetzelfde moet zijn. Dat geldt ook voor de bestuursrechtelijke voorzieningen.

3 Het kenmerk van een rechtsstaat is dat het bevoegde gezag onderworpen is aan regels van het recht en dat het daar niet boven staat. L.J.J. Rogier, De betekenis van het bestuursrecht voor de ontwikkeling van de rechtsstaat, SJB april 2005, p. 6.

4 De mate waarin iets voldoet aan de eisen en normen of overeenkomstig de normen.

Wedwatie Bechan-Pherai

schermde tegen de eenzijdige besluiten van de overheid? Is deze bescherming effectief?

Het doel van dit artikel is om de overheid aan te sporen de kwaliteit van bestuurlijke regels te verbeteren door de rechtsbescherming binnen het bestuursrecht te moderniseren en te harmoniseren, waardoor behoorlijk bestuur wordt bevorderd en adequate rechtsbescherming aan burgers en bedrijven wordt gegarandeerd. Ook biedt dit artikel een oriënterend inzicht in de processuele kant van het bestuursrecht en reikt het kaders aan voor verbetering van rechtsbescherming in onze wetgeving. Gepleit wordt voor evaluatie en harmonisatie van bestuursrechtelijke wetten, met specifieke aandacht voor rechtsbescherming.

Helaas blijkt uit recente informatie dat er bijna 500 rechtszaken lopen tegen de overheid, waarvan 400 tegen het ministerie van grondbeheer. Dit wijst erop dat veel burgers geen toegang hebben tot administratieve bezwaar- en beroepsprocedures, of worden niet of nauwelijks door deze procedures geholpen. Zij kloppen als belanghebbenden uiteindelijk aan bij de civiele rechter om hun administratieve geschillen met de overheid op te lossen. Dit is zorgwekkend. Conflicten tussen de overheid en burgers waren voorzien door de grondwetgever die deze in o.a. de artikelen 135 lid 1 en 158 lid 2 in de grondwet heeft genormeerd. Jammer genoeg ontbreekt er politieke aandacht voor de uitvoering van artikel 135 lid 1 Grondwet.

In artikel 135 ligt de juridische grondslag voor de bestuursrechter. De bestuursrechtspraak zoals de Grondwet die in gedachten heeft, is nog steeds niet geïmplementeerd. Wetten zijn niet vernieuwd met adequate bestuursrechtelijke processen. Bestuursrechtspraak is cruciaal voor behoorlijk bestuur en het voorkomen van willekeur. Het huidige systeem van regelingen voor geschillen tussen overheid en burger vertoont echter tekortkomingen. Er ontbreekt een wetgevingsbeleid om het bestuursprocesrecht te ontwikkelen.⁵

Op dit moment zijn bestuursrechtelijke regels versnipperd en ontbreekt een gecentraliseerde wet die procesregels binnen het bestuursrecht codificeert, in tegenstelling tot het strafrecht en het privaatrecht. Binnen het strafrecht zijn de processen die gelden voor het strafrecht tot de details genormeerd. Deze zijn gecodificeerd in het Wetboek van Strafvordering (Strafprocesrecht). De procesregels die gelden voor het burgerlijk recht zijn gecodificeerd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Burgerlijk Procesrecht). Ten aanzien van het bestuursrecht mist Suriname een algemene wet waarin de procedurele regels zijn gecodificeerd. Er is geen aparte regeling waarin het procesrecht binnen het bestuursrecht is geregeld, en er

5 LAR pag 3. Rogier en De Haan bespreken in een artikel de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) van Aruba, waarin de preventieve werking van bestuursrechtspraak is opgenomen. Zij citeren uit de Memorie van Toelichting de visie van de regering over administratieve rechtspraak waarin is opgenomen dat 'overheidsorganen, zo blijkt in andere landen, steeds meer rekening houden met het oordeel van de bestuursrechter. Zo gaat het bestaan van bestuursrechtspraak een belangrijke impuls uit tot verhoging van de kwaliteit van het bestaan van het openbaar bestuur. Dat heeft belangrijke gevolgen. Een buitenlandse investeerder, bijvoorbeeld, kijkt mede naar factoren als rechtszekerheid en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden om risico's voor zichzelf, zijn werknemers, toeleveringsbedrijven en afnemers te beperken. Administratieve rechtspraak bevordert die rechtszekerheid en voorkomt dat overheidsorganen en ambtenaren willekeurig handelen.'

is hierdoor ook veel onduidelijkheid en onbekendheid in de processen en de rechtsgangen.⁶ Dit heeft tot gevolg dat uit elke bestuursrechtelijke wet een eigen rechtsproces te halen is. Wanneer elke wet binnen het bestuursrecht een eigen specifiek rechtsproces heeft, betekent dit dat transparantie, rechtvaardigheid en zeker consistentie niet goed te waarborgen zijn, zeker niet bij afhandeling van zaken binnen de overheidsadministratie. In Nederland is het bestuursprocesrecht gecodificeerd in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Ook Aruba en Curaçao zijn bezig deze regels in een aparte wet vast te leggen. Suriname zou deze landen als voorbeeld kunnen nemen om te oriënteren hoe het moet en hoe het kan.

Bestuursrechtspraak is onderdeel van het bestuursprocesrecht. Volgens Hoever-Venoaks werd de beslechting van geschillen die wij nu bestuursrechtelijk geschillen noemen, voorheen niet tot de taak van de rechter gerekend.⁷ Zij stelt dat het oppergezag van de wet bestuursrechtelijke geschillen niet als rechtsgeschillen beschouwde, maar als beleidsgeschillen, omdat het bestuur slechts de uitvoering van de wet kende. Het bestuur was daarom ook de instantie die rechtsbescherming moest bieden aan de samenleving. Daarom heeft de wetgever in wettelijke regelingen mogelijkheden gecreëerd voor burgers om geschillen met het bestuur voor te leggen aan een orgaan dat bevoegd is deze geschillen te beslechten. De beslissing van dit bevoegde orgaan is dan ook bindend. De mogelijkheden die te vinden zijn in de verschillende wetten in het Surinaams bestuursrecht zijn:

- I De bestuursrechtelijke voorzieningen:
 - 1 het maken van bezwaar;
 - 2 het instellen van beroep:
 - a het instellen van administratief beroep;
 - b het instellen van beroep bij de bestuursrechter.⁸
- II Het instellen van een vordering bij een aangewezen rechter, die in dat geval als bestuursrechter zal optreden.
- III Het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter in een bodemprocedure.
- IV Het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter in kort geding.

Dit bestaande systeem van regelingen die betrekking hebben op geschillen tussen burger en overheidsinstantie, heeft te veel tekortkomingen. De onvolkomenheden zien we vooral in de regelingen waarin geen wettelijke basis of geen behoorlijke procedure is gecreëerd voor rechtsbeschermende voorzieningen. Rechtsbescherming moet voldoen aan bepaalde eisen: toegang tot rechtsbescherming, inrichting van de procedure, verloop van de procedure en de uitspraak. Wetten moeten daarenvens voorspelbaar en begrijpelijk zijn. Er zijn genoeg handvatten voor de overheid om bestaande wetten te verbeteren en te harmoniseren, met als doel om de kwaliteit van de overheid te verhogen en effectieve bescherming van burgers te waarborgen. Daarvoor moet er wel een wetgevingsbeleid zijn.

6 In de Nederlandse studieboeken komen we ook het bestuursprocesrecht tegen. Ook in Aruba en Curaçao zijn er aparte wetten over het bestuursprocesrecht.

7 Hoever-Venoaks & Damen 2003, Surinaams Bestuursrecht, p. 348.

8 Artikel 135 Grondwet.

Naast de vele bestuursrechtelijke wetten heeft Suriname zich aan internationale mensenrechtenverdragen verbonden wat eist dat er altijd een beroep op een onafhankelijke rechter mogelijk is. In het bestuursrecht wordt dit voorafgegaan door een bezwaarschriftprocedure en door een vorm van administratief beroep. Voor deze administratieve voorzieningen bestaan rechtsgangen met regels van formele processen. Bij een eenvoudige scan van de enkele wetten valt op dat de rechtsgangen en de procedurele regels over de rechtsbescherming in deze wetten geen eenheid vormen. Het 'bestuursprocesrecht' in de afzonderlijke wetten heeft eigen rechtsgangen en procesregels. In bepaalde wetten zijn de rechtsgangen heel summier, in andere wat ruimer; in bepaalde wetten zijn een aantal procedures overgeslagen en in bepaalde wetten zijn de regels uitgebreid vastgesteld. Willen we weten hoe de rechtsbescherming van een ambtenaar is geregeld, dan moet de Personeelswet worden bestudeerd. Willen we weten hoe de rechtsbescherming van een vergunninghouder van een bedrijf is geregeld, dan zal de Wet op Bedrijven en Beroepen moeten worden bestudeerd. Willen we weten hoe de rechtsbescherming van een aanvrager van een bouwvergunning is geregeld, dan zal de Bouwwet worden nagezien. Op zich hoeft dit geen probleem te vormen; echter zijn de rechtsgangen en het 'bestuursprocesrecht' in deze wetten zeer verschillend. In de Personeelswet is de minister de bezwaarinstantie, beroep is toegekend aan de president, terwijl buiten de administratie het Hof van Justitie is aangewezen als administratieve rechter. In de Bouwwet neemt de directeur de besluiten. Deze wet heeft niets geregeld over bezwaar en de bezwarenprocedure en de rechtsgang buiten de administratie. In de Wet Bedrijven en Beroepen is de directeur de bezwaarinstantie, de minister is de beroepsinstantie en de kantonrechter is hierin aangewezen als administratieve rechter. We kunnen zo doorgaan met de analyse, maar we kunnen ook ervoor kiezen om concrete handvatten te zoeken om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Er zijn tal van zaken om wetten op te nemen voor de waarborging van de rechtsbescherming.

In de doctrine wordt een aantal eisen gesteld waaraan de rechtsbescherming moet voldoen. Er zijn vier belangrijke eisen geïdentificeerd die binnen een juridische kader wordt geplaatst:⁹

- 1 *Eisen over de toegang tot de rechtsbescherming: Er moet een belanghebbende zijn, dus iemand die belang heeft. De wet moet hierover duidelijk zijn. De belanghebbende kan een individu zijn, een groep betreffen of het kan een algemeen belang zijn. Een individu, een groep of het algemeen belang kan rechtstreeks getroffen zijn in haar belang. In het kader van de rechtszekerheid is voor de toegang ook fundamenteel de termijn waarbinnen bezwaar of beroep ingesteld kan worden.*
- 2 *Eisen over de inrichting van de rechtsbescherming: De rechtsbescherming dient zodanig ingericht te worden dat de belanghebbende de belangen goed naar voren kan brengen en dat hij gegarandeerd is dat er door de beslissende instantie een evenwichtige afweging van die belangen gemaakt kan worden. Dit betekent dat de belangen achtereenvolgens bij tenminste twee instanties worden voorgelegd en dat er een uitspraak is. Onontbeerlijk is dat de beslissende instantie onafhankelijk is, zeker als*

9 R. Uylenburg, Rechtsbescherming, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, Amsterdam, juli 1992, p. 81-90.

Rechtsbescherming: een noodzaak voor de kwaliteitsverbetering van de overheid

het de rechter betreft, en elementair is dat de procedureregeling kenbaar en duidelijk is.

- 3 *Eisen over het verloop van de procedure: Het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur eist dat er hoor en wederhoor wordt toegepast, de beslissende instanties onpartijdig zijn en deskundigheid wordt verwacht bij de beoordeling. Verder worden ook integriteit, betrouwbaarheid en objectiviteit geëist.*
- 4 *Eisen over de uitspraak: Hier hangt veel af van de instantie waaraan een belang wordt voorgelegd. De vaststelling van de rechtmatigheid van een besluit is primordiaal. Is dit niet het geval, dan dient het besluit vernietigd te worden. Vereist is dat er een beslissing wordt genomen. Bovendien moet de uitspraak bindend zijn en daarnaast gedragen worden door een deugdelijke motivering.*

Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat voor een goede rechtsbescherming in een wet tenminste een aantal eisen worden gesteld. Deze eisen waarborgen een eerlijke, gelijkelijke, toegankelijke, rechtmatige en rechtvaardige rechtsbescherming binnen een juridisch systeem. Ze benadrukken het belang van transparantie, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid in het juridisch proces. Hieronder worden belangrijke handvatten aan de overheid aangereikt waarmee de bestaande wetten verbeterd of geharmoniseerd kunnen worden om tenminste de rechtsbescherming in het bestuursrecht adequaat te regelen. Het gaat om de volgende onderdelen die tenminste in bestuurlijke wetten dienen te staan:

- Wie is de belanghebbende
- De instanties en rechtsgangen die er zijn voor de rechtsbescherming
- De bestuurlijke voorprocedures
- De vormvereisten voor een bezwaarschrift
- De vormvereisten voor een beroepschrift
- De toetsing
- De finaliteit
- Het spoedoordeel
- De voorlopige voorziening
- De preventieve (rechterlijke) toetsing
- De schorsende of opschortende werking
- De indieningstermijnen
- De ontvangstbevestiging en doorzendplicht
- De hoorplicht
- De motiveringsplicht
- De beslistermijnen moeten redelijk zijn
- Het aankondigen van prorogaties (het opschuiven van een geschil naar een hogere rechter).
- Welke rechter (bestuursrechter) de rechtsbescherming moet verlenen.

De bestuursrechtelijke rechtsgang op alle deelgebieden van het bestuursrecht moet identiek zijn. Dit voorkomt dat bijvoorbeeld de besluitvorming niet gebonden is aan termijnen of dat het hoorrecht of de motiveringsplicht niet wordt toegepast. De essentiële normen moeten voor zowel de burger als de overheid vastgelegd zijn. Hiermee kan worden voorkomen dat ambtsdragers en ambtenaren (bestuurs-

Wedwatie Bechan-Pherai

instanties) naar eigen inzicht handelen. Wetten moeten voorspelbaar en begrijpelijk zijn voor niet alleen belanghebbenden op wie een bepaalde wet van toepassing is, maar zeker voor de uitvoerders van de wet.

In conclusie: Formele processen ten aanzien van bestuursgeschillen moeten leiden tot rechtszekerheid en het voorkómen van willekeur. Wetten moeten voorzien in rechtsbescherming van burgers, wat cruciaal is voor rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het is tijd dat de overheid opnieuw kijkt naar rechtsbeschermingsprocessen in wetten en deze uniformeert. Het streven naar harmonisatie draagt bij aan verbetering van de kwaliteit van de overheid en een effectieve bescherming van burgers tegen overheidsbesluiten. Het is tijd voor een herziening van wetgeving om het bestuursprocesrecht in Suriname te ontwikkelen. Immers, de rechtsbescherming in een staat wordt afgemeten aan de mate waarin een systeem voldoet aan normen, gesteld in het positief recht en de uitvoering hiervan in de praktijk. Het positief recht moet in ieder geval in overeenstemming zijn met de rechtsstaatgedachte met nadruk op rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.