

STATEN VAN CURAÇAO
Ontv.: JUN 23 2020
No.:

STATEN VAN CURAÇAO

ZITTINGSJAAR 2019 - 2020 - 168


LANDSVERORDENING van de houdende regels met
betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening
uitzonderingstoestand)

No. 1 AANBIEDING

De Gouverneur van Curaçao biedt aan de Staten ter goedkeuring aan een ontwerp-landsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestand).

Willemstad,

JUN 18 2020


De Minister van Algemene Zaken


De Minister van Justitie



STATEN VAN CURAÇAO

ZITTINGSJAAR 2019 - 2020 -

168

LANDSVERORDENING van de houdende
regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden
(Landsverordening uitzonderingstoestand)

No. 2 ONTWERP

In naam van de Koning!

De Gouverneur van Curaçao,

In overweging genomen hebbende:

dat het noodzakelijk is ingevolge artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao¹ regels te stellen met betrekking tot het afkondigen en opheffen van een uitzonderingstoestand en de gevolgen daarvan;

dat gedurende een uitzonderingstoestand kan worden afgeweken van de grondrechten, genoemd in artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling van Curaçao;

dat de grondrechten, genoemd in de Staatsregeling van Curaçao, kunnen worden beperkt bij of krachtens landsverordening binnen de kaders gegeven in de desbetreffende artikelen;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Hoofdstuk 1
Begripsbepaling

Artikel 1

In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- minister: de Minister van Algemene Zaken;

¹ A.B. 2010, no. 86.

- ministeriële beschikking: een beschikking als bedoeld in artikel 3 van de Landsverordening administratieve rechtspraak², gegeven door de Minister van Algemene Zaken, tenzij anders bepaald;
- ministeriële regeling met algemene werking: een regeling als bedoeld in artikel 2, onderdeel h, van de Staatsregeling van Curaçao, vastgesteld door de Minister van Algemene Zaken, tenzij anders bepaald.

Hoofdstuk 2

Afkondiging en opheffing van een uitzonderingstoestand

Artikel 2

1. Ingeval buitengewone omstandigheden dit vereisen kan ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, op voordracht van de minister bij landsbesluit de uitzonderingstoestand worden afgekondigd. Onder buitengewone omstandigheden wordt verstaan feitelijke omstandigheden die het bestaan van het Land of de samenleving bedreigen, waaronder in ieder geval oorlog.
2. Het begin van een uitzonderingstoestand wordt niet op een vroeger tijdstip gesteld dan dat waarop het landsbesluit, bedoeld in het eerste lid, op de daarin te bepalen wijze, is bekendgemaakt.
3. De uitzonderingstoestand kan voor een periode van maximaal 90 dagen worden afgekondigd.
4. In geval de buitengewone omstandigheden bij verloop van de in het derde lid bedoelde periode nog steeds voortduren, en dit naar het oordeel van de minister een verlenging van de uitzonderingstoestand noodzakelijk maakt, dan zal daartoe een nieuw landsbesluit tot afkondiging van de uitzonderingstoestand moeten worden afgekondigd. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing.
5. Bij het landsbesluit, bedoeld in het eerste of vierde lid, kunnen de in Hoofdstuk 3 opgenomen bepalingen gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld.
6. Het landsbesluit, bedoeld in het eerste of vierde lid, wordt in elk geval in het Publicatieblad geplaatst.

Artikel 3

Een afschrift van het landsbesluit tot afkondiging van een uitzonderingstoestand wordt terstond aan de Staten, de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, de regering van Nederland, de regering van Aruba en de regering van Sint Maarten gezonden.

² P.B. 2001, no. 79.

Artikel 4

1. Een uitzonderingstoestand wordt opgeheven:
 - a. bij besluit van de Staten, indien zij van oordeel zijn dat de uitzonderingstoestand niet, of niet langer dan een bepaalde termijn, mag voortduren;
 - b. bij landsbesluit, op voordracht van de minister, zodra de omstandigheden dit, naar het oordeel van de regering, toelaten.
2. Een uitzonderingstoestand eindigt, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, van rechtswege na verloop van de in artikel 2, derde lid, bedoelde periode, tenzij besloten wordt tot verlenging van de uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 2, vierde lid.
3. Zo spoedig mogelijk na het moment waarop de uitzonderingstoestand is opgeheven ofwel is geëindigd, wordt door de minister aan de Staten mededeling gedaan van hetgeen is verricht ingevolge de uitzonderingstoestand.

Artikel 5

1. Het besluit, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, wordt op last van de voorzitter van de Staten door de minister in het Publicatieblad bekendgemaakt en treedt terstond daarna in werking.
2. Het landsbesluit, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, wordt in het Publicatieblad bekendgemaakt en treedt terstond daarna in werking.

Artikel 6

Door opheffing of einde van de uitzonderingstoestand eindigt de werking van de bepalingen uit Hoofdstuk 3 die in werking zijn gesteld.

Hoofdstuk 3

Bevoegdheden burgerlijk gezag gedurende een uitzonderingstoestand

Artikel 7

In deze landsverordening wordt onder handhaving van de uit- of inwendige veiligheid tevens verstaan het nemen van maatregelen om de situatie te beëindigen die aanleiding heeft gegeven tot het afkondigen van de uitzonderingstoestand.

Artikel 8

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, is de minister, met inachtneming van de geldende regels gegeven bij of krachtens rijkswet, bevoegd de Gouverneur van Aruba en de Gouverneur van Sint

Maarten te verzoeken eenheden van de aldaar gestationeerde krijgsmacht ter beschikking te stellen ter handhaving van de uitzonderingstoestand.

2. De ter beschikking gestelde eenheden van de krijgsmacht staan gedurende de periode van hun inzet onder verantwoordelijkheid van de Gouverneur van Curaçao.

Artikel 9

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat de daarin aangewezen ambtenaren, bevoegd zijn van eenieder inlichtingen te verlangen en inzage te vorderen van bescheiden alsmede van informatiedragers waarop gegevens zijn vastgelegd, indien kennis daarvan voor de handhaving van de uitzonderingstoestand noodzakelijk is.
2. Indien inzage als bedoeld in het eerste lid is gevorderd, kan teneinde afschriften te maken voor korte tijd afgifte dan wel schriftelijke vastlegging en afgifte worden gevorderd.
3. Eenieder is verplicht de verlangde inlichtingen volledig en naar waarheid te verstrekken en de gevorderde inzage alsmede de gevorderde afgifte dan wel schriftelijke vastlegging en afgifte te verlenen. Zo nodig kan een termijn worden gesteld voor naleving van deze verplichtingen.
4. Zij die uit hoofde van hun stand, beroep of ambt tot geheimhouding verplicht zijn kunnen zich verschonen van het verschaffen van inlichtingen, doch uitsluitend voor zover het betreft hetgeen hun in hun hoedanigheid is toevertrouwd. Zij kunnen voorts het verlenen van inzage van bescheiden en gegevens, alsmede het verlenen van medewerking weigeren, voor zover hun geheimhoudingsplicht zich daartoe uitstrekt.
5. Bij ministeriële regeling met algemene werking, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.

Artikel 10

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat het aan eenieder is verboden gedachten of gevoelens te openbaren, inlichtingen door te geven, te vergaren of te ontvangen, of vertoningen, die van films daaronder begrepen, te verzorgen.
2. Onder het openbaren van gevoelens en gedachten als bedoeld in het eerste lid, wordt in elk geval verstaan het op welke wijze dan ook vervaardigen, uitgeven, voorhanden hebben, verspreiden, aanbrengen of in de handel brengen van geschriften, opschriften, tekeningen of afbeeldingen.
3. Bij de ministeriële regeling met algemene werking, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gegeven ter uitvoering van dit artikel.

Artikel 11

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat:
 - a. het aan eenieder verboden is in het openbaar te betogen of deel te nemen aan een vergadering of betoging;
 - b. het aan eenieder verboden is zich op de openbare weg, bedoeld in artikel 1, aanhef en onder g, van de Landsverordening openbare orde³, te begeven, zich aan de openbare weg op te houden, zich te begeven op of in daartoe aangewezen gebouwen, verblijfplaatsen of terreinen, of in de open lucht te vertoeven.
2. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking ter afkondiging hiervan, plaatsen in gebruik bij het Land of bij een onderneming of instelling van het Land, een vennootschap of stichting, bedoeld in de Code Corporate Governance Curaçao⁴, daaronder begrepen, als verboden plaats worden aangewezen ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding noodzakelijk is in het belang van de uit- of inwendige veiligheid van het Land.
3. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kunnen bij ministeriële regeling, met algemene werking, gebieden worden aangewezen die geheel of gedeeltelijk worden ontruimd. De regeling voorziet voorts in de aanwijzing van plaatsen ter onderbrenging van personen die als gevolg van de ontruiming niet beschikken over een adequate tijdelijke verblijfplaats.
4. Bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van daartoe aangewezen gebieden en plaatsen.
5. De uitzonderingstoestand laat onverlet het recht van de Gouverneur van Curaçao, de ministers, de Statenleden, de griffier van de Staten, de Raad van Advies Curaçao, de Algemene Rekenkamer Curaçao, de Ombudsman, de vaste colleges van advies, het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het openbaar ministerie om in de uitoefening van hun functie en vergezeld van medewerkers ongehinderd in fysieke vergadering of zitting bijeen te komen.
6. Rechters kunnen ongehinderd mondelinge behandelingen ter fysieke zitting houden, met griffiers, leden van het openbaar ministerie, procesgemachtigden, journalisten met perskaart en voor de zitting bij name uitgenodigde personen. De president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan regels stellen met het oog op de toegang tot de rechter.

³ P.B. 2015, no. 31.

⁴ P.B. 2014, no. 4 (GT).

Artikel 12

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald dat, indien dit noodzakelijk is ter handhaving van de uitzonderingstoestand, de daartoe aangewezen ambtenaren:
 - a. toegang hebben tot elke plaats en zijn zij bevoegd aldaar onderzoek of huiszoeking te verrichten;
 - b. bevoegd zijn zonder machtiging woningen binnen te treden;
 - c. zich bij het binnentreden niet te behoeven te legitimeren;
 - d. het doel van het binnentreden mede te delen aan de gebruiker van de plaats of woning.
2. Zodra de noodzaak is vervallen worden belanghebbenden van het gebruik van deze bevoegdheid schriftelijk op de hoogte gesteld, tenzij het belang van het Land zich hiertegen verzet.

Artikel 13

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat daartoe aangewezen ambtenaren bevoegd zijn zonder toestemming van de verzender noch de geadresseerde kennis te nemen van de inhoud van communicatie, waaronder elektronische communicatie, of gesprekken gevoerd met behulp van voorzieningen voor telecommunicatie, zonder voorafgaande machtiging van de rechter, indien dit noodzakelijk is ter handhaving van de uitzonderingstoestand.
2. Zodra de noodzaak is vervallen, worden belanghebbenden van het gebruik van deze bevoegdheid schriftelijk op de hoogte gesteld, tenzij het belang van het Land zich hier tegen verzet.

Artikel 14

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat de minister bevoegd is bindende aanwijzingen en opdrachten te geven aan houders van vergunningen ingevolge de Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen⁵ met betrekking tot het in stand houden, exploiteren, verzorgen, gebruiken en beveiligen van openbare telecommunicatienetwerken, voorzieningen, installaties, zendapparatuur of frequenties, en de daarmee verzonden, ontvangen of te verzenden of te ontvangen gegevens of informatie.

⁵ P.B. 2011, no. 37.

2. Indien de houders van vergunningen als gevolg van aanwijzingen of opdrachten gegeven op grond van het eerste lid onevenredig financieel nadeel ondervinden, kan aan hen op verzoek een naar billijkheid te bepalen vergoeding worden toegekend.
3. Indien geen gevolg wordt gegeven aan een aanwijzing of opdracht dan is de minister bevoegd zaken te gebruiken of het gebruik te vorderen en overige maatregelen te nemen opdat de aanwijzingen of opdrachten worden uitgevoerd.
4. De minister kan bij de ministeriële regeling met algemene werking, bedoeld in het eerste lid, nadere regels stellen ter uitvoering van dit artikel.

Artikel 15

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat de minister bevoegd is onroerende en roerende zaken te gebruiken, dan wel het gebruik te vorderen, onder zo spoedig mogelijke verstrekking van een schriftelijk bewijsstuk.
2. Zodra zulks naar het oordeel van de minister mogelijk is, wordt de tot gebruik gevorderde zaak door of vanwege deze wederom ter beschikking van de rechthebbende gesteld. Hiervan wordt mededeling gedaan aan de rechthebbende of wordt dit ter algemene kennis gebracht indien er van meerdere personen zaken zijn gebruikt of gevorderd.
3. Het bevoegd gezag is bevoegd veranderingen aan te brengen in, aan of op zaken, die krachtens het eerste lid zijn gebruikt of tot gebruik zijn gevorderd. Indien de rechthebbende onevenredig financieel nadeel ondervinden, kan aan hem op verzoek een naar billijkheid te bepalen vergoeding worden toegekend.

Artikel 16

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan bij ministeriële regeling met algemene werking worden bepaald, dat de daartoe aangewezen ambtenaren, bevoegd zijn alle goederen, waarvan redelijk vermoeden bestaat dat zij zullen dienen tot het in gevaar brengen van de uit- of inwendige veiligheid, dan wel van belang zijn voor de waarheidsvinding omtrent een mogelijk in gevaar brengen van die veiligheid, te onderzoeken of in beslag te nemen. De artikelen 438, 445 en 446 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Van elke inbeslagneming wordt een proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal dat mede de redenen van de inbeslagneming vermeldt, wordt binnen tweemaal vierentwintig uren aan belanghebbende in afschrift medegedeeld, voor zover mededeling aan belanghebbende niet strijdig wordt geoordeeld met het belang van het Land.

Artikel 17

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, is de minister bevoegd, indien het landsbelang dit noodzakelijk maakt, ten behoeve van het Land, andere lichamen of personen, het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van roerende en onroerende zaken te vorderen.
2. De eigendom gaat onmiddellijk over door de enkele beschikking tot vordering.
3. Zodra als gevolg van een vordering het eigendomsrecht is overgegaan of een recht tot gebruik is ontstaan, wordt daarvan door de minister zo spoedig mogelijk een bewijsstuk opgemaakt. Het bewijsstuk verwijst naar de vorderingsbeschikking en bevat zo nodig de gegevens vereist met betrekking tot de inschrijving van stukken in de betrokken openbare registers, voor zover deze niet in de beschikking staan. Een exemplaar van het bewijsstuk, mede ondertekend door degene, te wiens behoeve de vordering is geschied, wordt, zo mogelijk, verstrekt aan ieder, aan wie een exemplaar van het vorderingsbesluit is verstrekt.
4. Ingeval een onroerende zaak is gevorderd, doet de minister de vorderingsbeschikking en het krachtens het derde lid opgemaakte bewijsstuk zo spoedig mogelijk in de betrokken openbare registers inschrijven. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.
5. Degene aan wie de eigendom is ontnomen heeft recht op schadevergoeding. Aan degene aan wie het gebruik is ontnomen kan op verzoek een naar billijkheid te bepalen vergoeding worden toegekend.
6. De minister zomede de door hem aan te wijzen ambtenaren zijn te allen tijde bevoegd de uitlevering te vorderen van de in bezit te nemen waren als bedoeld in de Warenlandsverordening.⁶ Zij, alsmede de hen op hun last vergezellende personen hebben te allen tijde vrije toegang tot alle plaatsen, waar redelijkerwijs vermoed kan worden, dat zich de waren bevinden. Wordt hun de toegang geweigerd, dan verschaffen zij zich die desnoods met inroeping van de sterke arm.
7. Is de plaats tevens een woning of alleen door een woning toegankelijk, dan treden zij deze tegen de wil van de bewoners niet binnen dan met bijzondere of algemene schriftelijke machtiging van de minister. Zij behoeven zich niet te legitimeren.
8. De machtiging is ondertekend en vermeldt:
 - a. voor zover de buitengewone omstandigheden hiertoe de ruimte bieden, de naam of het nummer en de hoedanigheid van degene aan wie de machtiging is gegeven,
 - b. het doel waartoe wordt binnentreden;
 - c. de dagtekening.

⁶ P.B. 1997, no. 334.

De machtiging blijft ten hoogste van kracht gedurende de periode waarop de uitzonderingstoestand geldt, doch niet langer dan nodig om het doel te realiseren waartoe wordt binnentreden.

9. Van dit binnentreden wordt proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal dat mede de redenen van het binnentreden vermeldt, wordt binnen tweemaal vierentwintig uren aan belanghebbende in afschrift medegedeeld, voor zover mededeling aan belanghebbende niet strijdig wordt geoordeeld met het belang van het Land.
10. Hetgeen bepaald is voor zaken is van overeenkomstige toepassing op vermogensrechten. Onder gebruik is mede de uitoefening van een onderneming begrepen.

Artikel 18

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, worden onverwijld de op grond van artikel 17 in bezit genomen waren, op door de minister te bepalen wijze, ter beschikking gesteld ten behoeve van de bevolking, bedrijven of instellingen, tegen prijzen, die de daarvoor door de minister bepaalde bedragen niet te boven gaan.
2. De schadeloosstelling, voor de in bezit genomen waren, door de minister te bepalen, wordt door twee schatters, elk afzonderlijk, geschat, en een bon voor het gemiddelde van die twee schattingen wordt aan de vroegere houder van de waren gegeven.
3. Het bedrag van deze bonnen wordt als verplichte uitgave van het Land aangemerkt en zo spoedig mogelijk uitbetaald.
4. De schatters worden door de minister benoemd na overleg met de Minister van Economische Ontwikkeling.

Artikel 19

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan voor zover geen gebruik is gemaakt van artikel 20, de minister met betrekking tot het gebruik van de havens, de luchthaven, de raffinaderij en andere belangrijke infrastructurele complexen, die aanwijzingen geven, welke hij in het belang van het Land nodig oordeelt.
2. Zodanige aanwijzingen kunnen worden gegeven aan de autoriteiten, lichamen of personen, welke zijn belast met het bestuur of het beheer daarvan, dan wel tot het gebruik daarvan gerechtigd zijn, alsmede aan kapiteins van schepen, gezagvoerders van luchtvaartuigen en bestuurders van vervoermiddelen te land; deze zijn verplicht aan de aanwijzingen gevolg te geven.
3. Aanwijzingen kunnen zo nodig worden gegeven door openbare bekendmaking ter plaatse op de wijze door de minister te bepalen.
4. Artikel 14, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 20

Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, is de minister bevoegd de toegang tot, het verkeer binnen, en het verlaten van de havens, de luchthaven, de raffinaderij en andere belangrijke infrastructurele complexen bij ministeriële regeling met algemene werking te beperken of verbieden.

Artikel 21

Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan de minister bij ministeriële regeling met algemene werking maatregelen treffen met betrekking tot de import of export van goederen.

Artikel 22

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, is de minister bevoegd alle bevelen te geven die hij ter bescherming van de uit- of inwendige veiligheid noodzakelijk acht. Daarbij kan van andere dan bij de Staatsregeling van Curaçao gestelde voorschriften worden afgeweken.
2. De minister laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 23

1. Gedurende de periode waarin een uitzonderingstoestand geldt, kan de minister bij ministeriële regeling met algemene werking algemeen verbindende voorschriften vaststellen die nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Staatsregeling van Curaçao gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.
2. De minister brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de Staten, van de Gouverneur van Curaçao en van de Procureur-Generaal.
3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de Staten in hun eerstvolgende vergadering worden bekrachtigd. Het uitblijven van bekrachtiging wordt op last van de voorzitter van de Staten door de minister in het Publicatieblad bekendgemaakt.
4. De minister stelt de algemeen verbindende voorschriften buiten werking zodra de omstandigheden dit toelaten. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 24

1. De minister is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.

2. De minister oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
 - a. jegens personen die een specifiek voorschrift gegeven door het bevoegd gezag ter uitvoering van deze landsverordening groepsgewijs niet naleven, en
 - b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.
3. Van de beslissing tot ophouding wordt zo spoedig mogelijk een proces-verbaal opgemaakt, met vermelding welk voorschrift niet wordt nageleefd en de omstandigheden waaronder dit is geschied.
4. De minister laat tot ophouding als bedoeld in het eerste lid niet overgaan dan nadat de personen uit de in het eerste lid bedoelde groep in de gelegenheid zijn gesteld de tenuitvoerlegging van de beslissing tot ophouding te voorkomen, door alsnog het voorschrift, bedoeld in het derde lid, na te leven.
5. De ophouding mag niet langer duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren.
6. De plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen.
7. De minister draagt er voor zover mogelijk zorg voor dat de opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden.

Artikel 25

Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze landsverordening en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze landsverordening de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 26

De bevoegdheden die in dit hoofdstuk aan organen van burgerlijk gezag worden toegekend, worden slechts uitgeoefend voor zover dit ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid naar het oordeel van die organen geboden is. Onverminderd de toepassing van artikel 2, vijfde lid, kunnen bij ministeriële regeling met algemene werking deze bevoegdheden gedurende de uitzonderingstoestand geleidelijk in werking worden gesteld en uitgeoefend en

de inwerkingstelling en uitoefening, afhankelijk van de omstandigheden, worden bijgesteld en teruggenomen.

Artikel 27

Bij ministeriële beschikking kan de betrokken minister aan een daarin aangewezen groep personen of persoon, indien het landsbelang dit noodzakelijk maakt, gemotiveerd vrijstelling of ontheffing verlenen van de in dit hoofdstuk gegeven beperkingen, bevelen en verboden, met inbegrip van de plicht tot het naleven van een ingevolge artikel 24 gegeven en bekendgemaakt algemeen verbindend voorschrift. De vrijstelling of ontheffing kan van bepaalde duur zijn. Aan de vrijstelling of ontheffing kunnen algemene en bijzondere voorschriften worden verbonden. De vrijstelling of ontheffing kan te allen tijde worden ingetrokken.

Hoofdstuk 4 Separate toepassing

Artikel 28

1. Ook indien de uitzonderingstoestand niet is afgekondigd kunnen, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij landsbesluit, op voordracht van de minister, de in Hoofdstuk 3 genoemde bevoegdheden gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld. Daarbij kan niet worden afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling van Curaçao betreffende de grondrechten. In geen geval kunnen de bevoegdheden, gegeven in de artikelen 10, 11, eerste lid, aanhef en onder a, 12 en 13 in werking worden gesteld.
2. Wanneer een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid, is genomen, wordt onverwijld een voorstel van landsverordening aan de Staten gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bepalingen, gegeven bij dat landsbesluit.
3. Wordt het voorstel van landsverordening door de Staten verworpen, dan worden bij landsbesluit, op voordracht van de minister, de bepalingen die ingevolge het eerste lid in werking zijn gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
4. Bij landsbesluit, op voordracht van de minister, worden bepalingen die ingevolge het eerste lid in werking zijn gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit toelaten.
5. Een landsbesluit als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in het Publicatieblad bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.

Hoofdstuk 5
Bestuursdwang

Artikel 29

De betrokken minister is bevoegd tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding van een beperking, bevel of verbod gegeven bij de hoofdstukken 3 en 4, met inbegrip van een overtreding van een ingevolge artikel 23 gegeven en bekendgemaakt algemeen verbindend voorschrift. De betrokken minister is eveneens bevoegd tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Artikel 30

1. Een beslissing tot toepassing van bestuursdwang wordt op schrift gesteld. De beschikking vermeldt welk voorschrift is overtreden.
2. De bekendmaking ervan geschiedt aan de overtreder en andere rechthebbenden.
3. In de beschikking wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreder en eventuele andere rechthebbenden de tenuitvoerlegging kunnen voorkomen door zelf de in het besluit vermelde maatregelen te treffen. Geen termijn behoeft te worden gegund, indien de vereiste spoed zich daartegen verzet.
4. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de betrokken minister de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt de minister alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en de bekendmaking.

Artikel 31

1. De overtreder is de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang verschuldigd, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijn laste behoren te komen.
2. De beschikking, bedoeld in artikel 30, eerste lid, vermeldt dat de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder plaatsvindt.
3. Indien de kosten geheel of gedeeltelijk niet ten laste van de overtreder zullen worden gebracht, wordt zulks in de beschikking vermeld.
4. Onder kosten, worden tevens begrepen de kosten verbonden aan de voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze kosten zijn gemaakt na het tijdstip waarop de termijn, bedoeld in artikel 30, derde lid, is verstreken.
5. De kosten zijn ook verschuldigd, indien de bestuursdwang door opheffing van de onrechtmatige situatie niet of niet volledig is uitgevoerd.

Artikel 32

1. De betrokken minister kan van de overtreder bij dwangbevel de verschuldigde kosten, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen.
2. Het dwangbevel wordt op kosten van de overtreder bij deurwaardersexploit betekend en levert een executoriale titel op in de zin van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
3. Gedurende zes weken na de dag van betekening staat verzet tegen het dwangbevel open.
4. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging. Op verzoek van de minister, kan de rechter de schorsing van de tenuitvoerlegging opheffen.

Artikel 33

De kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang zijn bevoorrecht op de zaak ten aanzien waarvan zij zijn besteed en worden, na de kosten, bedoeld in artikel 284, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, uit de opbrengst van de zaak betaald.

Hoofdstuk 6 Strafbepaling

Artikel 34

1. Degene die opzettelijk handelt in strijd met een beperking, bevel of verbod gegeven bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 4, met inbegrip van overtreding van een ingevolge artikel 23 gegeven en bekendgemaakt algemeen verbindend voorschrift, begaat een misdrijf en wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Handelen als bedoeld in het eerste lid, voor zover niet opzettelijk begaan, is een overtreding en wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 35

Geen aansprakelijkheid bestaat voor schade als gevolg van de afkondiging of opheffing van de uitzonderingstoestand, de inwerkingstelling, uitoefening en buitenwerkingstelling van de in Hoofdstuk 3 genoemde bevoegdheden, het vervallen van de ingevolge artikel 23 vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, de separate toepassing, bedoeld in Hoofdstuk 4, en

buitenwerkingstelling van de daarmee in werking gestelde bevoegdheden, alsmede de toepassing van bestuursdwang, bedoeld in Hoofdstuk 5.

Artikel 36

Artikel 81 van de Landsverordening openbare orde wordt als volgt gewijzigd:

In het eerste lid wordt "Overtreding van enige bepaling van deze landsverordening" vervangen door: Overtreding van enig voorschrift bij of krachtens deze landsverordening.

Artikel 37

Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van bekendmaking.

Artikel 39

Deze landsverordening wordt aangehaald als: Landsverordening uitzonderingstoestand.

Gegeven te Willemstad,

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie,

LANDSVERORDENING van de
houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden
(Landsverordening uitzonderingstoestand)

No. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

§1. Algemeen

Deze landsverordening strekt tot het regelen van de afkondiging, de handhaving en de opheffing van een uitzonderingstoestand, alsmede tot de vaststelling van de bevoegdheden die door de overheid kunnen worden toegepast gedurende een uitzonderingstoestand. Een voorstel tot wijziging van de Landsverordening rampenbestrijding¹ is separaat aan de Staten voorgelegd.

Artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao² (hierna: Staatsregeling) luidt:

"1. Bij landsverordening wordt bepaald in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij landsbesluit een door de landsverordening als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. De landsverordening regelt de gevolgen.

2. Bij die regeling kan worden afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim.

3. De Staten beslissen terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij landsbesluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen, omtrent het voortduren daarvan."

¹ P.B. 2015, no. 51.

² A.B. 2010, no. 86.

De term “in welke gevallen” in het eerste lid van artikel 96 van de Staatsregeling duidt op buitengewone omstandigheden die het bestaan van het Land of de samenleving bedreigen. Hieronder kan worden verstaan de huidige verspreiding van de coronavirusziekte (COVID-19; officiële naam van het virus: SARS-CoV-2).

Denkbaar is ook: natuurgeweld, terrorisme, een militaire inval of andere feitelijke bedreigingen van vitale belangen van het Land of de samenleving, in een zodanige mate dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Als vitale belangen kunnen worden onderscheiden:

a) Territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van het land Curaçao als autonoom land, en specifiek de territoriale integriteit van Curaçao.

De territoriale integriteit is in gevaar bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied door een andere mogendheid, maar ook door een terroristische aanslag;

b) Fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens op Curaçao. Het gaat hier specifiek om de lichamelijke gezondheid en integriteit. De fysieke veiligheid staat bijvoorbeeld onder druk als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een overstroming of een ongeluk in een fabriek;

c) Economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Curaçao als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse handelspartner uitvalt;

d) Ecologische veiligheid: het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving op Curaçao. De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen;

e) Sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden. De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding zijn als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (bijvoorbeeld solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen;

f) Veiligheid cultureel erfgoed: het ongestoord blijven voortbestaan van materiële sporen of getuigenissen uit het verleden die de samenleving om redenen van collectieve herinnering en identiteitsbehoud dan wel identiteitsvorming van belang acht om te bewaren, te onderzoeken, te presenteren en over te informeren.

Zie ook de memorie van toelichting bij het hierboven genoemde voorstel tot wijziging van de Landsverordening rampenbestrijding in de Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening rampenbestrijding en de Onteigeningsverordening (Zittingsjaar 2019-2020-152).

De term “uitzonderingstoestand” in artikel 96 van de Staatsregeling geeft daarentegen geen feitelijke situatie aan, maar is een juridische kwalificatie. Het ziet op een bijzonder *rechtsregime*, dat door toepassing van de in het onderhavige ontwerp neergelegde formele regels – met parlementaire betrokkenheid – in werking kan treden. Het burgerlijk gezag krijgt dan tijdelijk bevoegdheden (van maximaal drie maanden), waarover het onder normale omstandigheden niet beschikt.

Ingevolge het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan in het onderhavige ontwerp worden “afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim.” Bij *afwijking* wordt de kern van het grondrecht aangetast: het grondrecht wordt tijdelijk opgeschort. Bij een in de Staatsregeling telkens per artikel in Hoofdstuk 2 voorziene *beperking* binnen de normale in de Staatsregeling opgenomen beperkingsclausules gebeurt dat niet. Dat kan worden afgeweken van de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim, betekent niet dat dit altijd nodig is. Soms is een beperking van deze rechten – waarbij zij niet in de kern worden aangepast – voldoende.

Overigens is de in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling opgenomen lijst van grondrechten waarvan eventueel kan worden afgeweken niet identiek aan de lijsten in het tweede lid van artikel 103 van de Nederlandse Grondwet, artikel 112 van de Staatsregeling van Sint Maarten en artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba. De Curaçaose lijst is beperkter. Overeenkomstig de twee adviezen van de Raad van Advies zal in een apart – nog voor te bereiden – ontwerp worden voorgesteld om het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling aan te vullen. Voor een effectieve beheersing c.q. beëindiging van een uitzonderingstoestand kan het noodzakelijk zijn om van andere grondrechten dan die genoemd in het tweede lid af te wijken. Van de gelegenheid zal dan tevens gebruik gemaakt worden om in de Staatsregeling gesloten onvolkomenheden te herstellen (zie verder §6).

De Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten van 10 oktober 2010³ heeft als voorbeeld gediend. In Sint Maarten is de uitzonderingstoestand afgekondigd op 8 september 2017⁴ in verband met de orkaan Irma en op 4 april 2020⁵ in verband met de hiervóór genoemde uitbraak van de coronavirusziekte (COVID-19).

³ A.B. 2010, GT no. 27, in ontwerp vastgesteld door de Eilandsraad voorafgaand aan 10 oktober 2010 en na 1 oktober 2020 als GT afgekondigd ingevolge Additioneel Artikel II van de Staatsregeling van Sint Maarten.

⁴ A.B. 2017, GT no's. 34 en 35.

⁵ A.B. 2020, no. 19.

§2. Artikelen 15 EVRM en 4 IVBPR

Artikel 15, eerste en tweede lid, van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) luidt:

“1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.

2. De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.”

Artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) luidt vrijwel identiek.

Uit beide artikelen kan een aantal eisen worden afgeleid:⁶ (a) het uitroepen van een grondrechtenopschortende noodtoestand is slechts toegestaan in geval van een crisissituatie die dermate ernstig is dat het voortbestaan van de natie erdoor bedreigd wordt (een “algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt”); (b) de grondrechtenopschortende noodtoestand moet officieel worden afgekondigd; (c) grondrechtenopschortende noodmaatregelen zijn slechts gerechtvaardigd indien zij strikt noodzakelijk zijn en in een redelijke verhouding staan tot het doel waartoe zij dienen, namelijk de bestrijding van de crisissituatie; (d) het treffen van grondrechtenopschortende noodmaatregelen mag niet geschieden op willekeurige of discriminatoire gronden; (e) bepaalde grondrechten (“notstandsfeite” rechten) kunnen nimmer worden opgeschort en mogen derhalve onder geen enkele omstandigheid verder worden ingeperkt dan is toegestaan op grond van de normale beperkingsclausule (zo die bij het betreffende recht is opgenomen); (f) de opschorting van bepaalde grondrechten mag geen schending opleveren van andere internationaalrechtelijke verplichtingen die op de betreffende staat rusten (denk aan verplichtingen op basis van *ius cogens*, internationaal gewoonterecht, internationaal humanitair recht).

Voor de maatregelen die de grondrechten treffen, waarvan wel afwijking mogelijk is, geldt dat deze strikt vereist moeten zijn en niet in strijd met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht. Ten slotte moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte gehouden worden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor, aldus artikel 15, derde lid, van het EVRM.

⁶ Zie J.-P. Loof, Noodtoestanden in het Nederlands publiekrecht, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2016, p. 122-123.

Aan deze eisen wordt voldaan. Er is overigens een verschil in formulering tussen artikel 96 van de Staatsregeling en artikel 15 EVRM/artikel 4 IVBPR. De Staatsregeling somt de bepalingen op waarvan wel kan worden afgeweken en de verdragen juist de bepalingen waarvan niet kan worden afgeweken. Dit verschil is geen probleem.

Er is nog een verschil en wel in beperkingssystematiek ten aanzien van de grondrechten in de Staatsregeling en de mensenrechten in de verdragen. De grondrechten in de Staatsregeling kunnen alleen bij formele wetgeving beperkt worden als er staat "bij landsverordening", zoals in de artikelen 4, tweede lid, 8, 9, 10, 11, 14 en 15 van de Staatsregeling. Als er staat "bij of krachtens landsverordening" of iets in de trant van "regelen" of "regels", dan kan dat ook bij lagere regelgeving. Beperkingen van mensenrechten in de verdragen kunnen geschieden "by law". Dat kan zowel een formele wet zijn als lagere regelgeving en zelfs ongeschreven recht. Die mensenrechten overlappen deels de grondrechten in de Staatsregeling en dan gaat de strengere beperkingssystematiek van de Staatsregeling voor.

§3. Militair gezag

In deze landsverordening worden bijzondere bevoegdheden toegekend aan de overheid. Hiervan dient de situatie te worden onderscheiden waarbij burgerlijke bevoegdheden worden toegekend aan het militair gezag. Voorzien wordt dat de toekenning van burgerlijke bevoegdheden aan het militair gezag geschiedt bij rijkswet zoals voorzien in artikel 34 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.⁷ Op basis van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Statuut is de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk. Deze landsverordening past dan ook in de bredere, staatkundige context, aangezien een situatie die aanvankelijk onder de noemer burgerlijke onrust kon worden aangemerkt, kan verergeren tot een situatie die de onafhankelijkheid of de belangen van het Koninkrijk bedreigt respectievelijk schaadt. Er kan een omslagpunt optreden waarbij het burgerlijk gezag de situatie niet langer het hoofd kan bieden en het militair gezag dient op te kunnen treden. In dat geval zal het Koninkrijk op basis van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Statuut, aan bod zijn. Dit ligt natuurlijk anders indien vanaf het begin er reeds sprake is van een militaire dreiging of aanval.

Artikel 34 van het Statuut betreft de bevoegdheden van de Koning als hoofd van het Koninkrijk. Het biedt de basis voor een rijkswet ter regeling van het in staat van oorlog of beleg verklaren van elk deel van het grondgebied van het Koninkrijk, indien een wezenlijke aantasting van de belangen van het Koninkrijk dreigt. Dit kan zich niet enkel voordoen als gevolg van militaire dreiging van buiten, maar ook door dreiging of verstoring van de inwendige orde en rust. Deze rijkswet is nog niet tot stand gekomen. De bevoegdheden

⁷ Staatsblad 2010, 775.

van de landen ten aanzien van de burgerlijke onrust blijven onverlet. De tekst van artikel 34 is, met wijzigingen, ontleend aan de vergelijkbare regeling in de Landsregelingen van Curaçao en Suriname zoals die golden voor 1954. In het derde lid van artikel 34 is tevens bepaald dat bij rijkswet kan worden geregeld dat zo nodig de bevoegdheden van het burgerlijk gezag geheel of ten dele over kunnen gaan op het militair gezag. Hierbij kunnen beperkingen worden opgelegd aan de uitoefening van grondrechten door de burgers. De beperkingen gelden ten aanzien van de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, de onschendbaarheid van de woning en het postgeheim.

Voorts is in artikel 33 van het Statuut de grondslag gelegd voor de vordering van goederen en diensten ten behoeve van de verdediging. Voor deze vordering worden bij rijkswet algemene regels gegeven. Die rijkswet is nog niet tot stand gekomen.

Militaire bijstand wordt verleend door eenheden van de krijgsmacht gestationeerd op Curaçao en Aruba. Gelet op het civiele karakter van de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kan het Kustwachtstation te Curaçao niet als militair gezag worden aangemerkt. Dit neemt niet weg dat de Kustwacht bijstand kan verlenen in gevallen van ramp, ongeval of verkeersverstoringen, zoals geregeld in artikel 18 van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten⁸, alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Verder kan Curaçao ook een beroep doen op dienstplichtigen en het Vrijwilligerskorps Curaçao (VKC). Dit korps bestaat sinds 1929 en is opgericht op basis van de Landsverordening op de weerkorpsen 1997⁹. Dit korps bestaat momenteel uit 95 vrijwilligers die worden ingezet ter ondersteuning van de politie bij de handhaving van de openbare orde.

§4. Financiële implicaties

De financiële consequenties van deze landsverordening zijn in principe nihil, aangezien er geen maatregelen in zijn opgenomen die direct van invloed zijn op een begroting. Mocht een uitzonderingstoestand moeten worden afgekondigd in de toekomst dan zullen natuurlijk kosten zijn verbonden aan de acties die genomen moeten worden om de uitzonderingstoestand het hoofd te bieden. In dit verband verdient de aandacht artikel 47 van de Landsverordening comptabiliteit 2010¹⁰, dat ingevolge het eerste lid, aanhef en onder a, mogelijk maakt dat wordt afgeweken van de begroting voorafgaand aan het tot stand komen van een landsverordening tot wijziging van de begroting, onder meer indien het landsbelang zulks acuut vordert. Het woord

⁸ Staatsblad 2008, 98.

⁹ P.B. 1997, no. 335.

¹⁰ A.B. 2010, no. 87.

„acuut” moet ingevolge het tweede lid worden verstaan als uitdrukking van de omstandigheid dat de gevolgen van oorlog of oorlogsgevaar, een ramp of een ander buitengewoon voorval door het Land moeten worden opgevangen. Voor zover de beoordeling of er sprake is van deze omstandigheid niet ingevolge een wettelijke regeling aan een ander orgaan is opgedragen, komt zij toe aan de Minister-President. De Staten worden zo spoedig mogelijk na het betreffende besluit schriftelijk ingelicht over de daardoor ontstane financiële gevolgen, waarbij voorstellen worden gevoegd voor het opvangen daarvan.

Ook verdient de aandacht artikel 25 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten¹¹, luidende: “Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan het bestuur in overeenstemming met een beslissing daarover van de raad van ministers van het Koninkrijk, besluiten af te wijken van de normen, genoemd in artikel 15”. Deze normen zijn: a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen; b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen; c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.

§5. Eerste advies van de Raad van Advies

Op 12 juni 2018 heeft de Raad van Advies advies uitgebracht (RvA no. RA/16-18-LV).

De Raad (advies I.1.a) adviseert in te gaan op het begrip “uitzonderingstoestand” in de Staatsregeling, mede in het licht van de artikelen 15 EVRM en 4 IVBPR. Aan dit advies is gevolg gegeven in de paragrafen 1 en 2 van deze memorie van toelichting.

In paragraaf 1 is bovendien ingegaan op het verschil tussen *afwijken* van een grondrecht (in het bijzonder de in artikel 96, tweede lid, genoemde grondrechten: vrijheid van drukpers, recht van vereniging en vergadering, onschendbaarheid van de woning en briefgeheim) en *beperken* van een grondrecht binnen de normale in de Staatsregeling opgenomen beperkingsclausules (advies I.1.b). Opgemerkt is dat de omstandigheid dat kan worden afgeweken van de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim, niet betekent dat dit altijd nodig is. Soms is een beperking van deze rechten – waarbij zij niet in de kern worden aangetast – voldoende. Daarom kan niet per artikel worden aangegeven of van beperking of afwijking sprake is. Het hangt af van de concrete toepassing van de bepaling in de praktijk. Wat betreft de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging

¹¹ Staatsblad 2010, 334.

en vergadering, de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim is het ook zinloos dit aan te geven aangezien beide (beperking en afwijking) mogelijk zijn. Wat betreft de overige grondrechten is slechts beperking mogelijk en daar is bij de formulering van het desbetreffende artikel ook op gelet. Soms is overigens een beperking slechts mogelijk "bij landsverordening" (zie de artikelen 9, 10, 11, 14 en 15 van de Staatsregeling).

De Raad van Advies adviseert ook de considerans aan te passen. Dit is geschied. Niet valt in te zien hoe de indeling der hoofdstukken met het beperken dan wel afwijken van doen heeft, behoudens dat naar aanleiding van het advies de bepalingen betreffende groepsgewijze ophouding en geheimhouding zijn verplaatst naar Hoofdstuk 3. Hoofdstuk 2 betreft de afkondiging en opheffing van een uitzonderingstoestand, Hoofdstuk 3 de bevoegdheden gedurende een uitzonderingstoestand, die hoofdzakelijk een beperking van grondrechten inhouden, maar in een voorkomend geval ook een afwijking met zich mogen brengen, maar alleen ten aanzien van vrijheid van drukpers (in het bijzonder bij toepassing van de artikelen 10 en 25), recht van vereniging en vergadering (in het bijzonder bij toepassing van artikel 11), onschendbaarheid van de woning (in het bijzonder bij toepassing van de artikelen 12 en 17) en briefgeheim (in het bijzonder bij toepassing van de artikelen 9, 13 en 14), Hoofdstuk 4 maakt de zogenaamde separate toepassing mogelijk, Hoofdstuk 5 bevat regels betreffende bestuursdwang, Hoofdstuk 6 een strafbepaling en Hoofdstuk 7 slotbepalingen.

Op de voorwaarden voor het afwijken van grondrechten in verband met de artikelen 15 EVRM en 4 IVBPR is in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting ingegaan. Aan de te stellen eisen wordt voldaan.

Als er, na afkondiging sprake is van een uitzonderingstoestand, kan niet tevoren worden gezegd, zoals de Raad (advies I.1.c.1°) kennelijk wenst, welke van de in Hoofdstuk 3 gegeven bevoegdheden zal worden toegepast, op welke manier en in welke mate. Alles zal afhangen van de concrete omstandigheden. Een viruscrisis is nu eenmaal heel wat anders dan een natuurgeweldscrisis. Zie artikel 26 voor een proportionele, subsidiaire en flexibele inzet van de bevoegdheden.

Inderdaad kan in een concreet geval een bestaande noodbevoegdheid in een bepaalde beperkte context voldoende zijn (advies I.1.c.2°). Het onderhavige ontwerp betreft echter feitelijke bedreigingen van vitale belangen van het Land of de samenleving, in een zodanige mate dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Daarvoor is nodig een pakket algemene bevoegdheden die kan worden ingezet. Het aangewezen bevoegde gezag kan ook verschillen.

Thans is aanhangig bij de Staten (Zittingsjaar 2019-2020-152) een ontwerp tot wijziging van de Landsverordening Rampenbestrijding¹² en de Onteigeningsverordening.¹³

In paragraaf 1 van deze memorie van toelichting is erop gewezen dat de in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling opgenomen lijst van grondrechten waarvan eventueel kan worden afgeweken beperkter is dan de lijsten in het tweede lid van artikel 103 van de Nederlandse Grondwet, artikel 112 van de Staatsregeling van Sint Maarten en artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba. De Raad adviseert tot verruiming van het tweede lid van artikel 96 Staatsregeling (advies I.1.d). De regering achtte het aanvankelijk niet opportuun en bovendien te tijdrovend om voor te stellen de Staatsregeling van Curaçao aan te passen, maar is daarvan teruggekomen; zie verder § 6 (tweede advies I.1.b).

In het onderhavige ontwerp is het voorbeeld van Sint Maarten gevolgd. De Raad adviseert meer de kant van Nederland op te gaan (advies I.2.a). Gebleken is echter – na pogingen daartoe – dat dit een heilloze weg is. De Nederlandse wetgeving is moeilijk te doorgronden. Het gaat om de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden¹⁴, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag¹⁵ en de Oorlogswet voor Nederland.¹⁶ Onderscheid wordt gemaakt tussen een beperkte noodtoestand en een algemene noodtoestand. Daarbij geeft de Coördinatiewet twee lijsten: Lijst A voor de beperkte noodtoestand en Lijst B voor de algemene noodtoestand. Dit onderscheid is, gelet op het gering aantal verschillen en de complicaties die het met zich brengt, disproportioneel. Het in beginsel eenvoudige en overzichtelijke door Sint Maarten in 2010 gekozen systeem heeft daarom duidelijk de voorkeur. Tekenend is dat thans, nu de wereld wordt geteisterd door de coronavirusziekte (COVID-19), Sint Maarten wel de uitzonderingstoestand ingevolge de Landsverordening uitzonderingstoestand heeft afgekondigd (zie hiervóór het slot van paragraaf 1), maar Nederland de algemene noodwetgeving niet in werking heeft gesteld.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies I.2.b) is het huidige artikel 23 voorgesteld, waarin de minister van Algemene Zaken de bevoegdheid wordt gegeven algemeen verbindende voorschriften te geven, met de waarborgen die daarbij passen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 23.

¹² P.B. 2015, no. 51 (GT).

¹³ P.B. 1960, no. 161.

¹⁴ Staatsblad 1996, 365.

¹⁵ Staatsblad 1996, 367.

¹⁶ Staatsblad 1996, 368.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies I.2.c) is het huidige artikel 28 voorgesteld, waarin de zogenaamde separate toepassing wordt mogelijk gemaakt, met de waarborgen die daarbij passen. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 28.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies I.3.1°) en dat van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Gemeenschappelijk Hof van Justitie)(zie hierna) is de desbetreffende bepaling ter zake van bestuurlijke ophouding, thans: artikel 24, herschreven en is de toelichting geheel vervangen. Het gaat thans om een groepsaanhouding die niet strekt tot vrijheidsbeneming, maar tot vrijheidsbeperking waarbij artikel 27 van de Staatsregeling niet van toepassing is. Zie de nieuwe toelichting bij artikel 24. De burgerlijke rechter is bevoegd om – eventueel in kort geding – snel een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de ophouding.

Het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, waarop de Raad aandrong (advies I.3.2°) is gevraagd en op 20 november 2018 uitgebracht (Pr. 175/2018). Ook het Gemeenschappelijk Hof van Justitie gaat in op de oude tekst ter zake van de bestuurlijke ophouding, die thans niet meer ter zake is.

De paragraaf 5 (Financiële implicaties) is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad (advies I.4).

De memorie van toelichting is ingrijpend bewerkt na ontvangst van het advies van de Raad (advies I.5). Paragraaf 3, die is overgenomen uit de Sint Maartense memorie van toelichting, bevat ten aanzien van het militair gezag nuttige voorlichting.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies II.a) is de toelichting van artikel 8 aangevuld wat betreft in Curaçao gestationeerde militairen en het geweldsgebruik door een militair.

Artikel 11, derde lid, (ontruiming van gebieden) is aangepast conform het advies van de Raad (advies II.b): het landsbesluit is vervangen door een ministeriële regeling, met algemene werking.

Ook artikel 11, vijfde lid, (ongehinderd vergaderen) is verruimd naar aanleiding van het advies van de Raad (advies II.c). De hoge colleges van staat zijn toegevoegd, alsmede het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en het openbaar ministerie. Overigens is in het nieuwe artikel 27 een algemene vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid gegeven.

De Raad wenst kennelijk de afwijking van de onschendbaarheid van de woning in artikel 12 ongedaan te maken (advies II.d.1° en 2°). Deze afwijking wordt echter in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling juist mogelijk gemaakt in een uitzonderingstoestand.

De Raad wenst een explicitering van “belanghebbenden” in artikel 13, tweede lid (advies II.e). Wie belanghebbende is hangt af van de omstandigheden. In beginsel komen in aanmerking de afzender en de geadresseerde.

Aan de houders van vergunningen, bedoeld in artikel 14, tweede lid, kan bij onevenredig financieel nadeel een naar billijkheid te bepalen vergoeding worden toegekend. De Raad vraagt naar de maatstaven die hierbij zullen gelden (advies II.f). De bestaande rechtspraak ter zake van nadeelcompensatie kan wellicht behulpzaam zijn, maar bedacht moet wel worden dat het in artikel 14 gaat om een uitzonderingstoestand dan wel, bij separate toepassing (artikel 28), om buitengewone omstandigheden die de toepassing van artikel 14 noodzakelijk maken. Uiteindelijk is het laatste woord aan de rechter, in beginsel de burgerlijke rechter.

Wie "bevoegd gezag" is bij de toepassing van artikel 15, derde lid, (advies II.g.1°) hangt af van welk bestuursorgaan de veranderingen aan of op de zaken bevoegdlijk aanbrengt. Aan artikel 15, derde lid, is toegevoegd dat schadevergoeding kan worden toegekend (advies II.g.2°); zie hiervóór.

Bij artikel 17 wijst de Raad (advies II.h) terecht op artikel 16, derde lid, van de Staatsregeling. In het nieuwe vijfde lid van artikel 17 is het recht op schadevergoeding neergelegd.

Wat betreft de eventuele overgang van eigendom van onroerende zaken (advies II.h.2°), is artikel 17 aangevuld met een nieuw derde en vierde lid, ontleend aan de artikelen 13 en 14 van de Nederlandse Vorderingswet.¹⁷

Een legitimatieplicht schrijft artikel 17, derde lid, niet voor (advies II.h.3°) en het is aan de discretionaire bevoegdheid van de minister overgelaten of een bijzondere of algemene schriftelijke last passend is (advies II.h.4°).

De schatters, bedoeld in artikel 18, tweede lid, (waarover advies II.h.i) kunnen ambtenaren zijn of deskundigen uit de particuliere sector. Zij zijn verplicht hun taak onpartijdig en naar beste weten te vervullen.

Artikel 19, eerste lid, is aangevuld met: andere belangrijke infrastructurele complexen (advies II.j.1°).

De term "gebruik", die ook elders wordt gehanteerd, is voldoende duidelijk (advies II.j.2°); in beginsel omvat gebruik niet de bevoegdheid tot beschikking. Het is niet mogelijk tevoren de begrenzingen in een noodtoestand te concretiseren ten aanzien van de in artikel 19, eerste lid, bedoelde aanwijzingsbevoegdheid van de minister.

Artikel 19, tweede lid, is aangepast overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.j.3°-5°).

In artikel 20 is de luchthaven toegevoegd overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.k).

Zoals reeds opgemerkt (bij advies I.3.1°), is de inhoud van het huidige artikel 24 ter zake van groepsgewijze bestuurlijke ophouding gewijzigd en de toelichting herschreven. In artikel 24, tweede lid, onder a, wordt gesproken over "een specifiek voorschrift gegeven door het bevoegd gezag ter uitvoering van deze landsverordening". Uit de desbetreffende bepaling in deze landsverordening zal dus blijken wie "het bevoegde gezag" is (advies II.l.1°).

¹⁷ Staatsblad 1962, 587.

Op verzoek van het openbaar ministerie wordt in het derde lid van artikel 24 voorgeschreven dat een proces-verbaal wordt opgemaakt, en wel zo spoedig mogelijk (advies II.1.2°).

Het eerste en tweede lid zijn zodanig aangepast dat duidelijk is dat het hier gaat om een groepsgewijze bestuurlijke ophouding (advies II.1.4°).

In de toelichting bij artikel 24 is verklaard waarom een maximum van twaalf uren is gesteld (advies II.1.5°). Deze dient om de proportionaliteit van de maatregel te garanderen. Een balans is gezocht tussen enerzijds het zo beperkt mogelijk houden van een voor de betrokken personen ingrijpende maatregel en anderzijds de ernst van de categorie ordeverstoringen waarom het hier gaat, de inbreuk die dit oplevert op het ordelijk verloop van het openbare leven en de praktische toepasbaarheid van de bevoegdheid.

De geheimhoudingsbepaling (advies II.n) is thans neergelegd in artikel 25. Het gaat hier om personen voor wie niet reeds, zoals in artikel 2:232 van het Wetboek van Strafrecht, uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift een geheimhoudingsplicht geldt. De strafbepaling (advies II.m), thans neergelegd in artikel 34 is herschreven.

De wetstechnische en redactionele opmerkingen (advies III) zijn gevolgd.

De Raad van Advies geeft concluderend de regering in overweging het ontwerp niet aldus bij de Staten in te dienen. Aanvankelijk was de regering voornemens het aangepaste ontwerp met spoed bij de Staten in te dienen. Het advies van de Raad van Advies is in het aangepaste ontwerp in het algemeen gevolgd, behalve dat, na vruchteloze pogingen daartoe, niet de weg van Nederland is opgegaan. Curaçao wordt op dit moment getroffen door een ernstige crisis, die ingrijpende maatregelen vraagt waaronder het geven van algemeen verbindende voorschriften. Het ontwerp biedt daarvoor de bevoegdheden (Sint Maarten dat over wetgeving beschikt vergelijkbaar met de inhoud van het onderhavige ontwerp, heeft in verband met de coronavirusziekte op 4 april 2020 de uitzonderingstoestand afgekondigd). Anderzijds is het gelet op de rechtszekerheid wenselijk de voorschriften gegeven in de verschillende beschikkingen hier te lande, onder de werking van deze landsverordening te brengen. Van dit voornemen is de regering echter teruggekomen; zie §6.

§6. Tweede advies van de Raad van Advies

Bij nader inzien heeft de regering besloten om, ondanks de tijdsdruk in verband met de Coronacrisis, de Raad van Advies te verzoeken spoedadvies uit te brengen over het aan het advies van de Raad van 12 juni 2018 aangepaste ontwerp met toelichting. Op 15 mei 2020 heeft de Raad het tweede advies uitgebracht (RvA no. RA/12-20-LV).

De Raad van Advies (advies I. 1. b) blijft bij zijn standpunt dat het wenselijk is dat artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling wordt aangevuld. Voor een effectieve beheersing c.q. beëindiging van een uitzonderingstoestand kan het

noodzakelijk zijn om van andere grondrechten dan die genoemd in het tweede lid af te wijken. De Raad heeft in dit verband erop gewezen dat de Landsverordening uitzonderingstoestand niet alleen in de strijd tegen het thans heersende Coronavirus, maar ook met zicht op mogelijk andere uitzonderingstoestanden die zich in de toekomst zouden kunnen aandoen, van belang zou moeten zijn. Uit een door de regering verrichte onderzoek blijkt dat in Sint Maarten en Aruba van het grondrecht zich vrijelijk te bewegen, te verblijven en zijn verblijfplaats te kiezen kan worden afgeweken. Daarbij kan zowel in Aruba, Sint Maarten als in Nederland van het recht op vrije uitoefening van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen of besloten plaatsen worden afgeweken in geval van een uitzonderingstoestand. In Sint Maarten kan eveneens van het recht op leven in geval van oorlogsvoering in geval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandeling.

In Curaçao kan door de formulering van artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling van deze rechten niet worden afgeweken, wel kunnen deze rechten natuurlijk worden beperkt conform de beperkingsmogelijkheden van de Staatsregeling. Het zij opgemerkt dat afwijken veel ruimer is dan beperken.

Dit herhaald advies wordt opgevolgd. Van de gelegenheid zal dan tevens gebruik gemaakt worden om in de Staatsregeling gesloten onvolkomenheden te herstellen. Zo moet in artikel 64, vierde lid, van de Staatsregeling "het eerste lid" worden vervangen door: het tweede lid. En in artikel 83, derde lid, van de Staatsregeling moet, blijkens de context en de memorie van toelichting bij de Staatsregeling, "Artikel 79" worden vervangen door: Artikel 81.

De Raad (advies I.1.c) herhaalt tevens zijn advies om een analyse te laten verrichten naar de lokale noodwetgeving in verband met het afkondigen van uitzonderingstoestanden. Het gaat om twee soorten analyses die hierna wederom kort besproken zullen worden en waarvoor de Raad de regering verzoekt om deze met de nodige voortvarendheid te laten verrichten:

(1°) Analyse van noodwetgeving in verband met het beperken van grondrechten en

(2°) Analyse naar het bestaan van lokale noodwetgeving. Beide analyses hoeven het formeel wetgevingstraject van het ontwerp niet tegen te houden maar kunnen parallel aan dit traject uitgevoerd worden. De Landsverordening uitzonderingstoestand kan eventueel, indien dit later nodig zal blijken te zijn, middels reparatiewetgeving aangepast worden. Ook dit herhaalde advies van de Raad zal met de nodige voortvarendheid worden opgevolgd.

Wat betreft de gekozen wetssystematiek bevinden Raad van Advies (advies I.1.d) en regering zich op één lijn: het verfijnen van normen door rechtsvergelijking met zoveel mogelijk landen van het Koninkrijk. De

Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten¹⁸ is als uitgangspunt genomen, maar de Nederlandse wetgeving is voortdurend benut als vergelijkingspunt of bron. Aruba heeft nog geen wetgeving ten aanzien van uitzonderingstoestand.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies I.1.e) is in artikel 13, eerste lid, en artikel 17, zevende lid, de term "last" vervangen door: machtiging. Een algemene machtiging (last) tot binnentreden, als bedoeld in artikel 17, zevende lid, betreft in beginsel alle woningen, een bijzondere last een enkele woning.

Naar aanleiding van de kritische beschouwingen van de Raad van Advies (advies I.2) ten aanzien van artikel 35 van het laatstelijk aan de Raad voorgelegde ontwerp (bekrachtiging van bestaande COVID-19-beschikkingen) is deze bepaling niet meer opgenomen in het ontwerp. Daarnaast zijn de ministeriële beschikkingen vastgesteld ter bestrijding van het COVID-19 virus reeds komen te vervallen, waardoor bekrachtiging juridisch onmogelijk is.

Overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.1.a) is uitdrukkelijk bepaald in een tweede volzin van artikel 2, vierde lid, dat een eventuele verlenging wordt gegeven eveneens voor een periode van maximaal 90 dagen.

Naar aanleiding van de beschouwing van de Raad ten aanzien van de vorm van beperking van de grondrechten in de artikelen 9 tot en met 16 (advies II.1.b) is bij nader inzien gekozen voor de ministeriële regeling met algemene werking. Uit de constitutionele regeling met betrekking tot landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en de opsommingen van wettelijke regelingen in artikel 2 van de Staatsregeling volgt dat algemeen verbindende voorschriften niet bij landsbesluit sec kunnen worden vastgesteld.¹⁹ Aldus ook de Raad van Advies. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan ingevolge artikel 64, tweede lid, onder a, van de Staatsregeling niet worden vastgesteld zonder dat de Raad van Advies is gehoord, terwijl de vereiste spoed gedurende een uitzonderingstoestand in de regel daaraan in de weg zal staan. Vanwege deze spoed wordt een uitzonderingstoestand ingevolge artikel 96, eerste lid, van de Staatsregeling ook afgekondigd bij landsbesluit sec. In de genoemde Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten en in het eerste aan de Raad van Advies voorgelegde ontwerp geschiedt de beperking van de grondrechten in artikel 11 e.v. bij het landsbesluit ter afkondiging van de uitzonderingstoestand; de Raad wijst hierop. Dit heeft het bezwaar dat ten tijde van de afkondiging veelal niet voldoende kan worden overzien welke beperking echt nodig is. De strekking

¹⁸ A.B. 2010, GT no. 27.

¹⁹ Zie A.B. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, 2019, nr. 113 slot.

van het onderhavige ontwerp is een proportionele, subsidiaire en flexibele toepassing van de bevoegdheden, afhankelijk van de omstandigheden; zie artikel 26. Aangenomen wordt dat ten aanzien van voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed – zoals geldt tijdens een uitzonderingstoestand – moeten worden vastgesteld, delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften mogelijk is.²⁰ Gekozen is daarom in artikel 11 e.v. voor een ministeriële regeling met algemene werking. Dit laat onverlet dat ingevolge artikel 2, vijfde lid, indien op het moment van afkondiging van de uitzonderingstoestand de noodzaak voldoende kan worden overzien, ook bij het landsbesluit tot afkondiging daarvan de in Hoofdstuk 3 opgenomen bepalingen gezamenlijk of afzonderlijk in werking kunnen worden gesteld. Uit het advies van de Raad, p. 8, het slot van II.1.b en II.1.c (“Het is niet duidelijk welke minister bevoegd zal zijn om (het landsbesluit c.q.) de ministeriële regelingen met algemene werking bedoeld in de artikelen 9, 10, 13, 14, 15 en 16 van het ontwerp voor te dragen”) leidt de regering af dat de Raad kan leven met de keuze in het huidige ontwerp voor een ministeriële regeling met algemene werking.

Naar aanleiding van het advies van de Raad (advies II.1.c) is in artikel 1 bepaald dat waar in het ontwerp gesproken wordt van ministeriële regeling zonder nadere aanduiding, bedoeld is een ministeriële regeling vastgesteld door de Minister van Algemene Zaken. Voorts is in artikel 11, tweede lid, aan het slot “de staat” gewijzigd in: het Land (zie advies II.1.d). Artikel 12 is aangevuld overeenkomstig artikel 13, tweede lid (zie advies II.1.e). In de toelichting bij de artikelen 14, 15 en 17 is vermeld dat wat betreft verjaring (advies II.1.f) artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing is. Overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.1.g) is in artikel 16, eerste lid, “zaken” gewijzigd in: goederen. Van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn de artikelen 438 (geschillen kunnen, al dan niet in kort geding, aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd), 445 (gereed geld en effecten moeten in bewaring gegeven worden bij een bank, waaronder de Centrale Bank) en 446 (voor andere zaken kan eventueel een geschikte bewaarder worden aangewezen) van overeenkomstige toepassing verklaard. Overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.1.h) is de toelichting bij artikel 17, vierde lid, aangevuld met een uitleg waarom artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing is uitgesloten. De Raad (advies II.1.i onder 1^o) wijst erop dat in artikel 12 voor het binnentreden geen last (machtiging) is voorgeschreven en in artikel 17, zevende lid, wel. Dit verschil wordt verklaard door het verschil in doelcriterium. In artikel 12 gaat het om het verkrijgen van gegevens en in artikel 17 om ontneming van de eigendom of het gebruik. Artikel 17, achtste lid, ter zake van het proces-verbaal, is overeenkomstig het

²⁰Aanwijzing 19, onder a, van de Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving.

advies van de Raad (advies II.1.i.2^o) aangevuld naar voorbeeld van artikel 16, tweede lid. De toelichting van artikel 24 (groepsophouding) is aangevuld met betrekking tot de geschiktheid van de locatie (advies II.1.j). Artikel 27 (onthefing en vrijstelling) is aangevuld naar aanleiding van het advies van de Raad (advies II.1.k). Naast ontheffing is thans ook vrijstelling genoemd.²¹

De Raad van Advies (advies II.1.l) vraagt of eventuele schade als gevolg van een verwerping door de Staten van een "separate toepassing" als bedoeld in artikel 28, door de overheid vergoed moet worden. Het gaat hier echter niet om een vernietiging met terugwerkende kracht. Ingevolge artikel 28, derde lid, worden de in werking gestelde bepalingen "buiten werking gesteld". Zo wordt eveneens ingevolge artikel 4, als gevolg van een andersluidend oordeel van de Staten, de uitzonderingstoestand "opgeheven". En ingevolge artikel 23, derde lid, "vervallen" de voorschriften zonder terugwerking, indien zij niet door de Staten worden bekrachtigd. Teneinde echter elke twijfel en procedures te vermijden, wordt onder de slotbepaling, in een nieuw artikel 35, de aansprakelijkheid van het Land (of een eventuele andere betrokken rechtspersoon) ter zake van optreden ingevolge deze landsverordening uitgesloten, onverminderd de artikelen 14, tweede lid, 15, derde lid, en 17, vijfde lid. Men bedenke dat het hier gaat om buitengewone omstandigheden. De minister moet niet van optreden afgehouden worden uit vrees voor schadevergoedingsclaims. De schade kan heel groot zijn. Voorts kunnen, als het gaat om beoordeling achteraf door de Staten, mede overwegingen van politieke aard meespelen. Eventuele schade zal de individuele burger dus in geval van buitengewone omstandigheden zelf moeten dragen: in het kader van het maatschappelijk risico dat het burgerschap van of verblijf in een land met zich brengt.

De Raad van Advies (advies II.1.m) wijst er terecht op dat aan de uitsluiting van toegang tot de bestuursrechter in artikel 7, tweede lid, onder l, van de Landsverordening administratieve rechtspraak niet de conclusie mag worden verbonden om de bestaande term "beschikking" niet te gebruiken. In de artikelen 30 en 31 (bestuursdwang), en ook in artikel 17 (vorderen van de eigendom), is de term "besluit" daarom vervangen door: beschikking. Het is niet nodig in hoofdstuk 5 van het ontwerp uitdrukkelijk te wijzen op de toegang tot de burgerlijke rechter. De toegang tot de burgerlijke rechter als restrechter vloeit voort uit de artikelen 19 en 99 van de Staatsregeling, artikel 4, eerste lid, onder a, van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie²² en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook in de Hoofdstukken 3 en 4 van het ontwerp is de toegang tot de burgerlijke rechter – als restrechter – relevant.

²¹ Zie aanwijzing 100 van de Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving.

²² Staatsblad 2010, 335.

In artikel 34 is overeenkomstig het advies van de Raad (advies II.1.n) het strafmaximum voor overtredingen in lijn gebracht met artikel 1:141, eerste lid, Wetboek van Strafrecht. In artikel 17, negende lid, is uitdrukkelijk bepaald dat onder gebruik mede de uitoefening van een onderneming is begrepen (advies II.2.a). De toelichting bij artikel 21 is aangepast (advies II.2.b). In de toelichting bij artikel 28 is de term “verlengingslandsverordening” vervangen door: bekrachtigingslandsverordening (advies II.2.c). Laatstgenoemde term is in dit verband zuiverder.

De door de Raad van Advies gemaakte opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn opgevolgd.

§7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

De term “buitengewone omstandigheden” in het eerste lid moet worden gelezen in samenhang met de woorden “dit vereisen ... ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid”. De definitie van deze term is ontleend van artikel 15 EVRM. Het betreft die feitelijke omstandigheden die het bestaan van het Land of de samenleving bedreigen, waaronder in ieder geval oorlog. Om een uitzonderingstoestand te kunnen afkondigen dienen voornoemde buitengewone omstandigheden van dien aard te zijn dat de uitwendige of inwendige veiligheid niet meer kan worden gehandhaafd zonder de buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen. De term “uit- of inwendige veiligheid” is ontleend aan het eerste lid van artikel 96 van de Staatsregeling en moet ruim worden opgevat.

De voordracht tot het landsbesluit, waarbij de uitzonderingstoestand wordt afgekondigd, geschiedt door de minister. Krachtens artikel 4 van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie²³ behoort de zorg voor de nationale veiligheid en verdediging, alsmede de weerkorpsen en de woordvoering en externe communicatie op nationaal niveau van de rampenbestrijding tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Algemene Zaken. Zie ook de artikelen 1 en 2 van de Landsverordening rampenbestrijding²⁴ (ten aanzien waarvan overigens een wijzigingsontwerp aanhangig is: zittingsjaar 2019/2020-52).

Tijdens een uitzonderingstoestand is snel handelen noodzakelijk. Om die reden is in het tweede lid voorgeschreven dat in het landsbesluit zelf wordt bepaald hoe het algemeen bekend wordt gemaakt. Bekendmaking kan hierbij geschieden door middel van radio en televisie en dergelijke. Met het oog op

²³ A.B. 2010, no. 87, bijlage k.

²⁴ P.B. 2015, no. 51.

de rechtszekerheid mag een uitzonderingstoestand niet eerder ingaan dan het moment waarop het bekend is gemaakt.

In het zesde lid wordt bepaald dat, ongeacht de wijze van bekendmaking genoemd in het tweede lid, het landsbesluit in elk geval in het Publicatieblad wordt geplaatst. Daarmee wordt het ingrijpende karakter van de uitzonderingstoestand geaccentueerd. De afkondiging van de uitzonderingstoestand heeft twee rechtsgevolgen. Allereerst vangt de bevoegdheid van de Staten ingevolge artikel 96, derde lid, van de Staatsregeling aan. Deze bevoegdheid houdt in dat na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij landsbesluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen, de Staten omtrent het voortduren daarvan beslissen. In de tweede plaats krijgt de regering door de afkondiging van een uitzonderingstoestand de bevoegdheid om de maatregelen te nemen zoals die in Hoofdstuk 3 (de artikelen 7 tot en met 27) van deze landsverordening zijn beschreven.

In het derde lid wordt bepaald dat de uitzonderingstoestand voor een periode van maximaal 90 dagen kan worden afgekondigd. Deze 90-dagen-periode wordt door Amnesty International geadviseerd in verband met het feit dat in het verleden de noodtoestand regelmatig is ingezet als machtsmiddel, bijvoorbeeld in Syrië en in de jaren '30 van de vorige eeuw in Duitsland. Daarnaast wordt op deze manier een moment gecreëerd waarop de minister opnieuw moet beoordelen of de omstandigheden ernstig genoeg zijn voor het kunnen laten voortduren van de uitzonderingstoestand. Dezelfde maximumtermijn geldt voor een verlenging van de uitzonderingstoestand (artikel 2, vierde lid, tweede volzin).

Artikel 4

De Staten hebben op grond van artikel 96, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao vanaf het tijdstip dat een uitzonderingstoestand is uitgeroepen de bevoegdheid te beslissen over het al of niet voortduren daarvan. Artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van deze landsverordening vormt een waarborg hiervoor. De Staten mogen ingevolge onderdeel a van dit artikel ook een termijn stellen tot welke de noodtoestand uiterlijk mag duren. Behalve door de Staten, schrijft onderdeel b van artikel 4, eerste lid, voor dat de uitzonderingstoestand ook door de regering, bij landsbesluit, kan worden opgeheven. Met de zinsnede in onderdeel b "zodra de omstandigheden dit, naar het oordeel van de regering, toelaten" wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering uit hoofde van haar eigen verantwoordelijkheid de noodtoestand dient op te heffen zodra de omstandigheden dit toelaten.

Artikel 5

Met het oog op de rechtszekerheid is het van belang dat er voorzieningen worden getroffen voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een besluit

van de Staten en van de regering met betrekking tot het opheffen van de uitzonderingstoestand. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat bovengenoemd besluit door de minister op last van de voorzitter van de Staten geplaatst wordt in het Publicatieblad. Die wijze van bekendmaking geldt ook voor een landsbesluit van de regering tot opheffing van de uitzonderingstoestand. De besluiten treden direct na bekendmaking in werking.

Artikel 6

Dit artikel stelt buiten twijfel dat het einde van de uitzonderingstoestand ook betekent dat de bij landsbesluit in werking gestelde bevoegdheden, genoemd in Hoofdstuk 3 van deze landsverordening, vervallen. De bevoegdheden opgenomen in deze landsverordening betreffen in de eerste plaats het beperken of afwijken van de grondrechten van de burgers. Deze beperkingen of afwijkingen, alhoewel die gelden ter bescherming van de burgers zelve, dienen van een zo kort mogelijke duur te zijn en staan bovendien onder voortdurend toezicht van de Staten. De afkondiging van een uitzonderingstoestand en de beperking of afwijking van de grondrechten van de burgers zal enkel geschieden en voortduren in omstandigheden die deze beperking rechtvaardigen.

Artikel 8

Artikel 8 bevat de bevoegdheid van de minister om de Gouverneur van Aruba en de Gouverneur van Sint Maarten te verzoeken eenheden van de aldaar gestationeerde krijgsmacht ter beschikking te stellen. De bevoegdheid van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten inzake de inzet van de krijgsmacht is geregeld in de Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten²⁵. Wat betreft de in Curaçao gestationeerde krijgsmacht, ontleent de Gouverneur van Curaçao rechtstreeks aan artikel 3 van deze Aanwijzingen de bevoegdheid om, in geval van rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen, welke geen samenhang vertonen met andere storingen van de inwendige veiligheid of de openbare orde, delen van de krijgsmacht ter beschikking te stellen van de regering van Curaçao.

Geweldsgebruik van een individueel militair kan worden gerechtvaardigd door het recht op zelfverdediging en ter uitvoering van een ambtelijk bevel.

Artikel 9

Dit artikel bevat een bevoegdheid inlichtingen te verlangen, inzage en afgifte van bescheiden en informatiedragers te vorderen, alsmede een nakomingsverplichting voor de persoon aan wie een dergelijke opdracht is gegeven. De omvang van de informatieplicht wordt begrensd door het criterium dat kennis van de gevraagde informatie naar het oordeel van

²⁵ Koninklijk besluit van 3 juli 1987, nr. 97 (Staatscourant 1987, 155), gewijzigd in 2010 (Staatsblad 2010, 343).

degene die om deze informatie vraagt, noodzakelijk is voor de uitoefening van de in Hoofdstuk 3 gegeven bevoegdheden. Het hangt van de concrete situatie af welke informatie op grond van dit criterium wel en welke informatie niet kan worden gevraagd. Aan het verzoek om informatie, waarvan de inlichtingenplicht het complement vormt, kunnen verschillende vormen worden gegeven. In de eerste plaats kan worden gevraagd bepaalde inlichtingen te verstrekken. Degene die de informatie vraagt, kan hierbij om zowel mondelinge als schriftelijke verstrekking vragen. In de tweede plaats kan worden gevraagd om inzage van bescheiden en van informatiedragers waarop gegevens zijn vastgelegd. Bij informatiedragers moet worden gedacht aan gegevens die niet op papier, maar op geautomatiseerde wijze zijn vastgelegd. Dergelijke gegevens kunnen veelal eenvoudig van een beeldscherm worden afgelezen. In de derde plaats kan, indien om inzage is gevraagd, voor korte tijd afgifte van de desbetreffende bescheiden of informatiedragers worden gevorderd teneinde daarvan een afschrift te maken. Op grond van deze bevoegdheid kunnen bijvoorbeeld ook computerbanden worden opgevraagd om daarvan een uitdraai te maken. Hoe lang de "korte tijd" duurt, is afhankelijk van de omstandigheden. Duidelijk is wel dat een bepaalde mate van spoed wordt aangeduid.

In dit artikel is wordt voorts bepaald dat bij ministeriële regeling de ambtenaren worden aangewezen die bevoegd zijn om inlichtingen te verlangen en inzage te vorderen. Volstaan kan worden met een algemene aanwijzing van de ambtenaren van politie, of degene die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, bedoeld in artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering. Dit artikel luidt:

1. Met het opsporen van strafbare feiten zijn belast:
 - a. de ambtenaren van politie;
 - b. de ambtenaren van de Landsrecherche, zoals daarin bij wettelijke regeling is voorzien;
 - c. buitengewone agenten van politie, voor zover deze daartoe zijn aangesteld.
2. Tot de opsporing van strafbare feiten zijn de procureur-generaal en de officieren van justitie bevoegd. Gelijke bevoegdheid komt toe aan de plaatselijke hoofden van politie.

Het zou ook mogelijk zijn om toezichthouders, die geen buitengewone agenten van politie zijn, deze bevoegdheid toe te kennen.

Aan het slot van het artikel is een verschoningsrecht opgenomen. Dit recht komt toe aan bepaalde beroepsbeoefenaren – zoals de medicus, de advocaat, de notaris en de geestelijke – ter zake van hetgeen hun in de uitoefening van hun ambt of beroep is medegedeeld. Dit recht is gegrond op het feit dat deze personen hun ambt of beroep alleen naar behoren kunnen uitoefenen als men op geheimhouding kan vertrouwen. Een beroep op het verschoningsrecht kan worden getoetst. De objectieve redactie van het artikel brengt dit met zich. Vergelijk artikel 5 van de Nederlandse Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.²⁶

²⁶ Staatsblad 1996, 367.

Artikel 10

Het gaat hier om de vrijheid van meningsuiting. Ingevolge het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan worden afgeweken van de vrijheid van drukpers. Andere vormen van de vrijheid van meningsuiting kunnen worden beperkt ingevolge artikel 9 van de Staatsregeling. Het spreekt voor zich dat een dergelijke beperking niet lichtvaardig mag worden toegepast. De overheid zal zich daarbij moeten leiden door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het beginsel van proportionaliteit vergt dat de mate, de frequentie en de duur van de te nemen maatregelen afgestemd moeten zijn op de ernst van de situatie. Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat de overheid zich bij elke afzonderlijke maatregel ervan moet vergewissen of een langer voortduren daarvan nodig is en of deze niet kan worden vervangen door een minder ingrijpende maatregel.

Artikel 11

Hier gaat het om het recht van vereniging en vergadering, waarvan ingevolge het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan worden afgeweken. Dit artikel maakt het voorts mogelijk een "avondklok" in te stellen. Zie verder hetgeen bij artikel 10 is opgemerkt. Artikel 11, derde lid, bepaalt dat ministeriële regeling met algemene werking, op voordracht van de minister gebieden worden aangewezen die geheel of gedeeltelijk worden ontruimd. De Gouverneur, de ministers, de Statenleden, de griffier van de Staten, de hoge colleges van staat, de rechterlijke macht (als derde poot van de "trias politica") en het openbaar ministerie moeten wel te allen tijde desgewenst fysiek kunnen vergaderen. Zie het vijfde lid.

Ook rechtszittingen moeten eventueel fysiek kunnen geschieden, al zal getracht worden – indien betrokkenen allen beschikken over de benodigde apparatuur – om zoveel mogelijk digitale behandelingen te houden. Zie het zesde lid. In verband met de openbaarheid van rechtspraak – die overigens wel kan worden beperkt, maar subsidiair en proportioneel (artikel 5 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie²⁷, artikel 104 Staatsregeling en artikel 6 EVRM) – worden journalisten met perskaart tot de fysieke zitting mede toegelaten; vooral bij strafzaken is dat van belang. De president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie kan (proces)regels stellen met het oog op de (in artikel 19 Staatsregeling en artikel 6 EVRM gegarandeerde) toegang tot de rechter; bijvoorbeeld ten aanzien van het plakken van zegels. Men bedenke in dit verband dat in een uitzonderingstoestand de rechtsbescherming moet worden geboden door de burgerlijke rechter (artikel 4, eerste lid, onder a, Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, artikel 99, eerste lid, onder a, Staatsregeling); de gang naar de bestuursrechter ten aanzien van een algemeen verbindend voorschrift is in het algemeen uitgesloten en tegen een beschikking ook gedurende een uitzonderingstoestand.²⁸ Het is denkbaar dat

²⁷ Staatsblad 2010, 335.

²⁸ Artikelen 3, eerste lid, en 7, tweede lid, onder l, Landsverordening administratieve rechtspraak.

in kort geding de zitting niet plaatsvindt in het gerechtsgebouw, maar op de plaats waar de noodmaatregel is getroffen.

Artikel 12

Opsporingsambtenaren kunnen plaatsen betreden waaronder woningen. Huiszoeking impliceert doorzoeken van het huis. Ook in dit artikel wordt bepaald, gelijk aan artikel 9, dat de bevoegde ambtenaren worden aangewezen. Ook hier kunnen toezichhouders worden aangewezen. Ingevolge het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan van de onschendbaarheid van de woning worden afgeweken. Zie verder hetgeen bij artikel 10 is opgemerkt. Zie ook artikel 14 van de Staatsregeling dat in het tweede en derde lid toelaat dat in een uitzonderingstoestand voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van binnentreden achterwege kunnen blijven en schriftelijk verslag van het binnentreden kan worden uitgesteld; denkbaar is zelfs dat de nationale veiligheid zich tegen verstrekking van het schriftelijk verslag blijvend verzet. Men lette wel op artikel 26 van dit ontwerp.

Artikelen 13 en 14

Ingevolge het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan van het briefgeheim worden afgeweken. Zie verder hetgeen bij artikel 10 is opgemerkt. Wat betreft de "naar billijkheid te bepalen vergoeding" (artikel 14, tweede lid) kan wellicht de bestaande rechtspraak ter zake van nadeelcompensatie behulpzaam zijn, maar bedacht moet wel worden dat het in artikel 14 gaat om een uitzonderingstoestand dan wel, bij separate toepassing (artikel 28), om buitengewone omstandigheden die de toepassing van artikel 14 noodzakelijk maken. Al spoedig zal daarom moeten worden geoordeeld dat sprake is van een door de burger zelf te dragen maatschappelijk risico. Uiteindelijk heeft de (burgerlijke) rechter het laatste woord. Wat betreft de mogelijkheid van vergoeding van onevenredig financieel nadeel is artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (verjaringstermijn van vijf jaren) van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15

Hierin wordt het mogelijk gemaakt het gebruik van roerende of onroerende zaken te vorderen. Men denke aan de mogelijke wenselijkheid om immigranten die mogelijk besmet zijn met een ziekte in quarantaine te stellen in een gevorderd gebouw. Het vorderen mag, zoals alle andere in Hoofdstuk 3 gegeven bevoegdheden, slechts worden uitgeoefend voor zover dit ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid geboden is (artikel 26 van dit ontwerp en artikel 96, eerste lid, van de Staatsregeling). Wat betreft de mogelijkheid van vergoeding van onevenredig financieel nadeel is artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (verjaringstermijn van vijf jaren) van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16

Voorwerpen, waarvan ernstig vermoeden bestaat dat zij zullen dienen tot het in gevaar brengen van de uitwendige of inwendige veiligheid, moeten in beslag genomen kunnen worden. Toegang tot de burgerlijke rechter (in kort geding) staat altijd open. Toegang tot de bestuursrechter niet, aangezien artikel 7, tweede lid, aanhef en onder 1, van de Landsverordening administratieve rechtspraak bepaalt dat geen beroep openstaat tegen een beschikking op grond van een in een wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen.

Artikelen 17 en 18

Volgens artikel 16 van de Staatsregeling kan onteigening alleen geschieden als het algemeen belang dit vordert en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Voordat iemand zijn eigendom wordt ontnomen, moet bij landsverordening verklaard worden, dat het algemeen belang de onteigening vordert. De landsverordening moet procedurevoorschriften bevatten voor de onteigening zelf. De schadeloosstelling behoeft niet vooraf verzekerd te zijn, wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is. Als gevolg van deze bepaling bevat artikel 17, eerste lid, de buitengewone bevoegdheid van de minister om roerende en onroerende zaken te vorderen tijdens een uitzonderingstoestand. In het eerste lid is een element van afweging opgenomen. De minister kan alleen gebruik maken van deze bevoegdheid indien hij dit in het landsbelang noodzakelijk acht. Tijdens een uitzonderingstoestand kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het in bezit nemen van levensmiddelen, grondstoffen van levensmiddelen, huishoudelijke artikelen en brandstoffen. Voor wat betreft onroerende zaken kan het van belang zijn tijdens een uitzonderingstoestand bepaalde bedrijven en de daarbij behorende processen over te nemen. Het derde en vierde lid van artikel 17 zijn ontleend aan de artikelen 13 en 14 van de Nederlandse Vorderingswet. In artikel 17, vierde lid, tweede zin, is toepassing van artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek uitgesloten. Dit artikel biedt bescherming tegen feiten die ingeschreven hadden kunnen worden maar niet ingeschreven zijn. Deze bescherming komt niet toe aan degene die het niet-ingeschreven feit kende. In artikel 17 van het onderhavige ontwerp gaat het om in het algemeen belang te nemen maatregelen. De als hoofdregel wenselijk geachte derdenbescherming krachtens artikel 3:24, eerste lid, BW mag niet de gevolgen doorkruisen van deze maatregelen. Wat betreft het binnentreden in een woning, zie de toelichting bij artikel 12. Anders dan in artikel 12, gaat het in artikel 17 om ontneming van de eigendom of het gebruik. Dat rechtvaardigt dat in artikel 17, zevende lid, wel een – bijzondere of algemene (in beginsel op alle woningen betrekking hebbende) – schriftelijke machtiging is voorgeschreven. Wat betreft de mogelijkheid van vergoeding van schade of nadeel (artikel 17, vijfde lid) is artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (verjaringstermijn van vijf jaren) van

overeenkomstige toepassing. Wat betreft de 'naar billijkheid te bepalen vergoeding' zij verwezen naar hetgeen bij artikel 14, tweede lid, is opgemerkt over het maatschappelijk risico. Artikel 17, achtste lid, ter zake van het proces-verbaal, is geformuleerd naar voorbeeld van artikel 16, tweede lid.

Artikelen 19 en 20

Deze artikelen hebben betrekking op het gebruik van de haven, de luchthaven, de raffinaderij en andere belangrijke infrastructurele complexen tijdens een uitzonderingstoestand. De bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen wordt in artikel 19 toegekend aan de Minister van Algemene Zaken.

Artikel 21

Dit artikel bepaalt dat de minister maatregelen en regels met betrekking tot de import of export van goederen kan vaststellen.

Artikel 22

Vergelijk artikel 178 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba²⁹ en artikel 175 van de Nederlandse Gemeentewet³⁰. De minister heeft de bevoegdheid om in een uitzonderingstoestand snel en adequaat te handelen door de bevelen te geven die hij nodig acht. Het betreft hier extern werkende bevelen: gericht tot burgers, particuliere instellingen, bedrijven, enz. Noodbevelen hebben in het algemeen het karakter van een ad hoc-beschikking. Ze hebben naar hun aard een eenmalige en onmiddellijke werking. De ministeriële regelingen (voorschriften), bedoeld in artikel 23 zijn naar hun aard voor herhaalde toepassing vatbaar en kunnen voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen aan een onbepaalde groep personen, in tegenstelling tot dit noodbevel van artikel 22. Deze maatregel mag worden toegepast wanneer het gaat om een bepaald aantal personen of organisaties. Gaat het om een onbepaald aantal personen ("een ieder"), dan is een noodregeling (artikel 23) het geschikte middel. De minister mag bij gebruikmaking van zijn noodbevulsbevoegdheid van wettelijke voorschriften afwijken; de voorschriften van de Staatsregeling dient hij echter in acht te nemen. Uiteraard is afwijking van verdragen, het Statuut, rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur ook niet mogelijk (zie artikel 50 Statuut). Als de minister grondrechten wil beperken dan gelden in beginsel de normale regels: grondrechten neergelegd in verdrags- of grondwetsbepalingen kan de minister slechts beperken als het verdrag of de Staatsregeling zelf in die mogelijkheid voorziet, dat wil zeggen: als het besluit van de minister binnen een beperkingsclausule valt en voor zover die beperking niet is voorbehouden aan de formele wetgever bij landsverordening. In deze verordening zijn beperkingen opgenomen van

²⁹ Staatsblad 2010, 345.

³⁰ Staatsblad 1994, 762.

grondrechten die uitsluitend door de formele wetgever zelf kunnen worden beperkt (artikelen 9, 10, 11, 14 en 15 van de Staatsregeling).

Ingevolge artikel 7, tweede lid, aanhef en onder l, van de Landsverordening administratieve rechtspraak staat geen beroep open tegen een beschikking op grond van een in een wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen.

Artikel 23

Vergelijk artikel 179 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 176 van de Nederlandse Gemeentewet. Over het verschil tussen de in dit artikel geregelde noodregeling en het in artikel 22 geregelde noodbevel, zie bij artikel 22. Zie aldaar ook wat betreft de beperking der grondrechten. Het zij opgemerkt dat de bevoegdheid van de minister om noodregelingen te maken alhier, ruimer is dan de dan de verordende bevoegdheid in artikel 179 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 176 van de Nederlandse Gemeentewet. In die wetten is de verordende bevoegdheid geclausuleerd ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Hoewel deze bevoegdheid erg ruim is, kan niet worden gesteld dat het democratisch niet legitiem is, want de minister dient deze voorschriften in de eerstvolgende vergadering van de Staten te doen bekrachtigen, zie artikel 23, derde lid, van het ontwerp. Ingevolge artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling kan weliswaar van bepaalde artikelen van de Staatsregeling worden afgeweken, maar "bij" landsverordening, niet zoals hier "krachtens" landsverordening. Uiteraard is afwijking van verdragen, het Statuut en rijks wetten ook niet mogelijk (zie artikel 50 Statuut).

Bekendmaking van de noodregeling is noodzakelijk om de noodregeling in werking te doen treden en bij eventuele overtreding van de voorschriften de overtreders met succes te kunnen vervolgen (zie artikel 35). Ingevolge artikel 83, vierde lid, in verbinding met artikel 83, derde lid, in verbinding met artikel 81 van de Staatsregeling geschiedt bekendmaking in het Publicatieblad. Voor een uitzonderingstoestand, in geval bijvoorbeeld het Land helemaal niet beschikt over elektriciteitsvoorziening (langer dan 24 uren), kan de minister een andere vorm van publicatie bepalen. Dit laatste blijkt uit de formulering van de laatste volzin van het eerste lid, luidende dat de voorschriften bekend worden gemaakt op een door de minister te bepalen wijze.

De minister dient ingevolge het tweede lid de Staten (in verband met de bekrachtigingsprocedure), de Procureur-Generaal (in verband met eventuele strafrechtelijke handhaving van de noodregeling) en de Gouverneur zo snel mogelijk op de hoogte stellen van de noodregeling. Een noodregeling behoeft ingevolge het derde lid bekrachtiging van de Staten om te kunnen blijven gelden.

Omdat het een algemeen verbindend voorschrift betreft kan de noodregeling niet worden aangevochten bij de bestuursrechter (artikel 3, eerste lid, Landsverordening administratieve rechtspraak). Zou het een beschikking zijn, dan gaat het om "een in een wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen" (artikel 7, tweede lid, aanhef en onder l, van de Landsverordening administratieve rechtspraak).

Zie ook Vgl.A.J. Wierenga e.a., Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijk noodrecht, Politiekunde 84, Amsterdam.

Artikel 24

Vergelijk artikel 180 in verbinding met 158, derde tot en met veertiende lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 176a in verbinding met artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, van de Nederlandse Gemeentewet (geïntroduceerd bij gelegenheid van het Europese voetbalkampioenschap in 2000). Het artikel handelt over bestuurlijke groepsophouding. De minister kan onder strikte voorwaarden groepen ordeverstoorers bestuurlijk laten ophouden. Onder ophouden wordt verstaan het voor korte tijd op een bepaalde plaats onderbrengen en vasthouden van de desbetreffende groepen personen, met inbegrip van het – indien nodig – overbrengen naar die plaats. De bevoegdheid ziet op alle (in potentie) ordeverstoringen met een grootschalig, ernstig karakter (bijvoorbeeld rellen rondom demonstraties en andere samenkomsten waarbij een menigte aanwezig is).

De bedoeling van de onderhavige bepaling is een vrijheidsbeperking mogelijk te maken, geen vrijheidsbeneming; vergelijk het arrest van de Grote Kamer van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 15 maart 2012 in de zaak *Austin v. United Kingdom* (Applications nos. 39692/09, 40713/09 and 41008/09), waarin ten aanzien van " 'kettling' or containment of a group of people carried out by the police on public-order grounds", waarbij "the measure was imposed to isolate and contain a large crowd, in volatile and dangerous conditions" geen "deprivation of liberty" werd aangenomen, maar een "restrictions on liberty of movement". Bij de uitoefening van de onderhavige bepaling dient erop gelet te worden dat de grens van vrijheidsbeneming (artikel 17 van de Staatsregeling en artikel 5 EVRM) niet wordt overschreden. Belangrijk is dat, ingevolge het vierde lid van het onderhavige artikel 24, bij inkeer de betreffende persoon mag gaan.

Vanuit het vereiste van proportionele toepassing dient ook de duur van de maatregel zo beperkt mogelijk te worden gehouden. De bestuurlijke ophouding moet worden beëindigd zodra de dreiging van (verdere) ordeverstoringen of gevaar is geweken. De eis van proportionaliteit strekt

zich ook uit tot de wetgever. Om de proportionaliteit van de maatregel te kunnen garanderen, wordt de maximale duur van de ophouding van de maatregel in artikel 24, vijfde lid, vastgelegd. Er is voor gekozen om de maximale duur van de bestuurlijke ophouding vast te stellen op twaalf uur. Hiermee is een balans gezocht tussen enerzijds het zo beperkt mogelijk houden van een voor de betrokken personen ingrijpende maatregel en anderzijds de ernst van de categorie ordeverstoringen waarom het hier gaat, de inbreuk die dit oplevert op het ordelijk verloop van het openbare leven en de praktische toepasbaarheid van de bevoegdheid. Indien behoefte is aan een maatregel die de twaalf-uurstermijn overschrijdt zal deze op andere grondslag moeten worden genomen, bijvoorbeeld – in individuele gevallen – op strafvorderlijke titel (zoals openlijke geweldpleging). Het voorschrijven van een maximale ophoudingstermijn ontslaat de minister er – zoals al aangegeven – niet van om gedurende de periode van de ophouding continu na te gaan of er redenen zijn om de ophouding tussentijds op te heffen. De toepassing van de maatregel moet immers proportioneel zijn en mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk om ordeverstoringen tegen te gaan.

Ingevolge artikel 24, zesde lid, dient de plaats van ophouding geschikt te zijn. Het gaat hierbij onder meer om de bewegingsruimte van de opgehouden, de benodigde voorzieningen met betrekking tot toiletgebruik en communicatiemogelijkheden. Bij de keuze van de plaats van ophouding moet worden bedacht dat de lokatie eveneens geschikt moet zijn om het te bereiken doel – namelijk het voorkomen van (verdere) ernstige ordeverstoringen – te realiseren. Bij een plaats voor ophouding kan onder meer gedacht worden aan opslagplaatsen, stadions, hangars en sporthallen.

Indien al sprake zou zijn van een beschikking – met ophouden is niet beoogd iets in de rechtspositie van de opgehoudene te veranderen, het is dus een feitelijke handeling en dat daardoor rechten van burgers worden aangetast maakt niet dat er rechtsgevolg is beoogd – dan staat ingevolge artikel 7, tweede lid, aanhef en onder 1, van de Landsverordening administratieve rechtspraak geen beroep open tegen een beschikking op grond van een in een wettelijk voorschrift voor het geval van buitengewone omstandigheden toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden genomen. Toegang tot de burgerlijke rechter (in kort geding) staat wel altijd open.

Artikel 25

Ook personen voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, moeten een geheimhoudingsplicht hebben indien zij betrokken zijn bij de uitvoering van deze landsverordening.

Artikel 26

Dit artikel is bedoeld als een richtlijn voor de organen, die de in deze landsverordening toegekende bevoegdheden zullen hebben te hanteren. De maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteit) en minder ingrijpende bevoegdheden tekortschieten (subsidiariteit). De term "organen van burgerlijk gezag" is als verzamelwoord gebruikt, dat geen nadere omschrijving behoeft, aangezien ten aanzien van elke bevoegdheid uit de wettekst valt af te lezen, welk orgaan bevoegd is, die te hanteren. Het artikel maakt een flexibele inzet van de in Hoofdstuk 3 gegeven bevoegdheden, afhankelijk van de concrete omstandigheden, mogelijk: alleen die buitengewone bevoegdheden dienen benut te worden die door de situatie zijn geboden.

Artikel 27

Ook deze bepaling beoogt een flexibele toepassing van de in Hoofdstuk 3 gegeven bevoegdheden mogelijk te maken. Elke minister kan aan aangewezen personen ontheffing verlenen (individueel geval) of voor iedereen die aan de voorwaarden van de vrijstelling voldoet vrijstelling (categorie van gevallen), bijvoorbeeld van een geldend straatverbod, als dat wenselijk is en daarin niet is voorzien voor deze personen. De duur kan worden beperkt, er kunnen voorwaarden aan worden gesteld en intrekking is te allen tijde mogelijk. Tijdens een uitzonderingstoestand kan rechtsbescherming uitsluitend bij de burgerlijke rechter worden gevonden.³¹

Artikel 28

Deze bepaling maakt zogenaamde "separate toepassing" mogelijk, d.w.z. toepassing van noodbevoegdheden zonder dat een uitzonderingstoestand hoeft te worden afgekondigd. Er kunnen zich buitengewone omstandigheden voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de uitzonderingstoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat over enkele noodbevoegdheden moet kunnen worden beschikt. Als voorbeeld van een dergelijke situatie is in Nederland de aardoliecrisis uit de jaren '70 van de vorige eeuw genoemd (Kamerstukken II 1993/1994, 23790, nr. 3, p. 6). Op verschillende bestuursterreinen zijn buitengewone omstandigheden voorstelbaar die door de overheid met enkele bevoegdheden kunnen worden bestreden. Het oordeel of er sprake is van een buitengewone omstandigheid, is een bestuurlijk oordeel. Leidend dient te zijn dat reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden. Het staat vast dat de Coronacrisis als een buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt.³² De kwalificatie van buitengewone omstandigheden bestaat dus uit twee onderdelen, te weten de bedreiging van een vitaal belang en de ontoereikendheid van normale bevoegdheden. Voor

³¹ De gang naar de bestuursrechter is afgesloten (artikel 7, tweede lid, aanhef en onder 1, van de Landsverordening administratieve rechtspraak).

³² A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, Coronacrisis en recht, deel 4, te vinden op <https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/coronacrisis-en-het-recht-deel-4/>

dergelijke omstandigheden is het ongewenst de uitzonderingstoestand op basis van artikel 96 van de Staatsregeling af te kondigen, maar is het wenselijk de mogelijkheid om lichte noodbevoegdheden toe te passen open te houden (flexibele aanpak en beheersing van zich voordoende buitengewone situaties). Doordat artikel 96 van de Staatsregeling niet wordt toegepast, kan niet worden afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim. Zie de uitzonderingen in het eerste lid. Uiteraard kan van de overige in de Staatsregeling opgenomen grondrechten evenmin worden afgeweken. Wel kunnen alle grondrechten worden beperkt binnen de normale in de Staatsregeling opgenomen beperkingsclausules, zoals overigens ook het geval is in een uitzonderingstoestand.

Door de separate toepassing van noodbevoegdheden in het tweede lid van artikel 28 te onderwerpen aan een parlementaire procedure, te weten een verlengingslandsverordening die aan de Staten wordt aangeboden, wordt een afdoende parlementaire controle gewaarborgd. Hiermee kunnen de Staten zich uitspreken over het voortduren van de in werking gestelde bepalingen.

Artikelen 29, 30 en 31

Bestuursdwang is een herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Gedurende een uitzonderingstoestand en ook bij separate toepassing kan het gewenst zijn bestuursdwang toe te passen. Anders dan in Nederland (artikel 5:21 e.v. Algemene wet bestuursrecht³³), heeft Curaçao geen algemene regeling. Om praktische reden is daarom recente bijzondere wetgeving waarin een regeling is opgenomen, benut, te weten de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid³⁴ (paragraaf 2 van hoofdstuk 4) en de Landsverordening openbare orde³⁵ (paragraaf 5). De omschrijving van artikel 30 is ontleend aan artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (onder meer met het oog op preventieve handhaving).

Artikel 34

Hierin zijn strafbepalingen opgenomen, ook ten aanzien van de naleving van de algemeen verbindende voorschriften zoals neergelegd in een zogenaamde noodregeling, bedoeld in artikel 23.³⁶

Artikel 35

³³ Staatsblad 1998, 1.

³⁴ P.B. 2016, no. 26 (GT).

³⁵ P.B. 2015, no. 31.

³⁶ Vergelijk artikel 443 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

Deze bepaling is voor alle zekerheid opgenomen. Teneinde twijfel en procedures te vermijden, wordt de aansprakelijkheid van het Land ter zake van optreden ingevolge deze landsverordening uitgesloten, onverminderd de artikelen 14, tweede lid, 15, derde lid, en 17, vijfde lid. Men bedenke dat het hier gaat om buitengewone omstandigheden. De minister moet niet van optreden afgehouden worden uit vrees voor schadevergoedingsclaims. De schade kan heel groot zijn. Voorts kunnen, als het gaat om beoordeling achteraf door de Staten, mede overwegingen van politieke aard meespelen. Eventuele schade zal de individuele burger dus in geval van buitengewone omstandigheden zelf moeten dragen: in het kader van het maatschappelijk risico dat het burgerschap van of het verblijf in een land met zich brengt.

Artikel 36

De voorschriften en beschikkingen die krachtens de artikelen 5 en 39a van de Landsverordening openbare orde zijn vastgesteld, zijn strafbaar gesteld.

Echter in artikel 81 van de Landsverordening openbare orde is niet de gebruikelijke formulering gehanteerd. Dat is de formulering dat de "bij of krachtens" de landsverordening gegeven voorschriften strafbaar zijn. De wetgever heeft dat toentertijd niet nodig geacht, omdat door de formulering van artikel 5 van de Landsverordening openbare orde geen twijfels bestaat dat overtreding van de voorschrift van de Minister van Justitie strafbaar is. Om alle twijfels weg te nemen wordt thans voorgesteld om de formulering die heden ten dage gebruikelijk is, in dit artikel op te nemen.

De Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie,

JUN 12 2018

Volgno.:

LV-18/0004

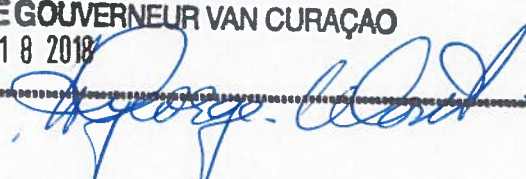
Doorgezonden:

Dossier:

A

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/16-18-LV

“ GEZIEN ”
DE GOUVERNEUR VAN CURAÇAO
JUN 18 2018
d.d. 

Onderwerp: Ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot
uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestanden)
(zaaknummer 2017/038610)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 23 april 2018 om het oordeel van de
Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de
behandeling hiervan op 11 juni 2018 bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. De reikwijdte van artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao

a. Het begrip “uitzonderingstoestand”

Met de onderhavige ontwerplandsverordening (hierna: het ontwerp) wordt beoogd om uitvoering te geven aan artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: de Staatsregeling). In dit artikel wordt bepaald dat bij landsverordening geregeld zal worden in welke gevallen, ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, bij landsbesluit een door die landsverordening als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. In paragraaf “1. Algemeen” op pagina 1 van de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp wordt aangegeven dat aanleiding tot het afkondigen van een uitzonderingstoestand kan zijn een natuur- of cultuurramp, een crisis of politieke of sociale onrust.¹ Aangezien in het ontwerp de mogelijkheid is opgenomen om vergaande inbreuken door de overheid op grondrechten van burgers te maken, is de Raad van oordeel dat in het ontwerp en de memorie van toelichting ingegaan dient te worden op het begrip “uitzonderingstoestand”.² De Raad verwijst in dit verband naar artikel 15 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) en de hieruit voortgevloeide jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waaruit onder meer volgt welke toestanden als noodtoestand kunnen worden aangemerkt. Er moet met andere woorden duidelijk uit het ontwerp en de memorie blijken wanneer er sprake zal zijn van een uitzonderingstoestand.

¹ Zie de tweede volzin van het laatste tekstblok.

² Zie Jan-Peter Loof, “Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht” in “Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Preadviezen 2016”, Boom Juridisch, Den Haag 2016, p. 91-95.



De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

b. Het afwijken of het beperken van grondrechten

Volgens het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling kan bij de in het eerste lid van dit artikel bedoelde landsverordening worden afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim. Volgens de toelichting op voornoemd artikellid is sprake van een limitatieve opsomming van grondrechten waarvan door de formele wetgever afgeweken kan worden. Genoemd artikellid staat toe dat verder wordt ingegrepen (afwijking) dan onder het normale rechtsregime is toegelaten (beperking) in de uitoefening van de daarin genoemde grondrechten.

Het bepaalde in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling laat onverlet dat andere grondrechten dan die genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling beperkt zouden kunnen worden in verband met een uitzonderingstoestand. Laatstbedoelde beperking dient echter binnen de normale in de Staatsregeling opgenomen beperkingsclausule te blijven. Het verschil tussen het afwijken van grondrechten en het beperken van grondrechten blijkt niet duidelijk uit het ontwerp. De Raad constateert met andere woorden dat in het ontwerp ook het ingrijpen in andere grondrechten dan die genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling mogelijk wordt gemaakt. Uit de formulering ervan of uit de memorie van toelichting, of door het soms ontbreken van een kader waarbinnen inbreuk gemaakt kan worden op de betrokken grondrechten, kan niet opgemaakt worden of het de bedoeling is om deze grondrechten te beperken of om hiervan af te wijken. Het betreft de volgende artikelen en grondrechten:

- het recht om zich vrijelijk te bewegen (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM) in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van het ontwerp;
- het recht op privéleven (artikel 12 van de Staatsregeling en artikel 8 van het EVRM) in artikel 13, eerste lid, van het ontwerp, voor zover het betreft het afluisteren van gesprekken gevoerd met behulp van voorzieningen voor de telecommunicatie;
- het verbod op binnentreden in een woning zonder de toestemming van de bewoner en zonder zich te hoeven legitimeren of zonder de reden voor het binnentreden te hoeven mededelen (artikel 14, tweede lid, van de Staatsregeling en artikel 8 van het EVRM) in artikel 12, onderdelen b tot en met d van het ontwerp;
- het recht op eigendom (artikel 16 van de Staatsregeling en artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM) in de artikelen 15, 17 en 18 van het ontwerp;
- het recht op persoonlijke vrijheid (artikel 17 van de Staatsregeling en artikel 5 EVRM) in artikel 23 van het ontwerp.

Bovengenoemd onderscheid tussen het beperken of afwijken van grondrechten is van belang omdat het afwijken in het ontwerp van grondrechten anders dan die genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling in strijd is met laatstgenoemd artikellid.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande in het ontwerp, en meer in het bijzonder in de considerans (waarin verwezen wordt naar de grondslag van de regeling) en de indeling van het ontwerp in hoofdstukken, duidelijk aan te geven van welke van de hierboven genoemde grondrechten wordt afgeweken en welke slechts worden beperkt.

c. Grond- en vormvoorwaarden om van grondrechten af te kunnen wijken of om deze te kunnen beperken

1°. Onderbouwing van de beperking op of het afwijken van grondrechten

Het afkondigen van uitzonderingstoestanden en de uitoefening van noodbevoegdheden brengen met zich mee een dieper ingrijpen in de grondrechten van burgers. Dit kan gepaard gaan met



een verminderde (voorafgaande) controle door de rechter op de uitoefening van de bevoegdheden. Bij het beperken van grondrechten van burgers of bij het afwijken ervan in verband met het afkondigen van uitzonderingstoestanden dient de overheid, teneinde misbruik van de noodbevoegdheden te minimaliseren, de grond- en vormvoorwaarden in acht te nemen. De grond- en vormvoorwaarden voor het afwijken van grondrechten in geval van noodtoestand worden in het eerste lid van artikel 15 van het EVRM en in artikel 4 van het IVBPR bepaald.^{3 4}

Ten aanzien van het stellen van beperkingen aan grondrechten worden de grond- en vormvoorwaarden van elk grondrecht apart in het respectievelijke artikel in het EVRM of IVBPR bepaald.⁵ Indien de regering bijvoorbeeld van mening is dat opsporingsambtenaren bevoegd zijn om kennis te nemen van gesprekken gevoerd met behulp van voorzieningen voor telecommunicatie (artikel 13, eerste lid, van het ontwerp) dan wordt hiermee in principe het recht op privacy geschonden. Beperkingen op dit grondrecht zijn echter mogelijk op grond van het tweede lid van artikel 8 van het EVRM en het eerste lid van artikel 12 van de Staatsregeling. Daarin worden ook de voorwaarden gesteld.

De Raad is van oordeel dat ten aanzien van zowel beperkingen op als afwijkingen van grondrechten in verband met uitzonderingstoestanden, deugdelijk onderbouwd moet worden om welke reden wordt afgeweken of beperkt en binnen welke marges en onder welke voorwaarden dit kan geschieden. Het aangeven van deze redenen, marges en voorwaarden in het ontwerp en de memorie van toelichting dient de rechtszekerheid.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

2°. Beperken van grondrechten versus de reeds bestaande beperkingen in de lokale wetgeving
Naast het feit dat zowel het afwijken van grondrechten als het beperken ervan goed onderbouwd dient te worden, zal volgens de Raad bij het beperken van grondrechten ook rekening gehouden moeten worden met bestaande beperkingen in onze lokale wetgeving. Ten aanzien van bijvoorbeeld het af luisteren van gesprekken bestaan al voorzieningen in de Landsverordening van de 18^{de} oktober 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen). Geanalyseerd dient te worden of deze beperkingen voldoende zijn bij uitzonderingstoestanden of dat in deze wettelijke regelingen een apart hoofdstuk moet worden opgenomen voor het omgaan met uitzonderingstoestanden (noodbepalingen).

De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande en waar nodig in het ontwerp de bestaande landsverordeningen aan te passen.

³ Zie J. vande Lanotte en Y. Haeck, "Handboek EVRM, Deel 1 Algemene beginselen", Intersentia Antwerpen-Oxford 2005, p. 156-164 en Jan-Peter Loof, "Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht" in "Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Preadviezen 2016", Boom Juridisch, Den Haag 2016, p. 122 e.v.

⁴ Uit deze twee artikelen kunnen de volgende eisen worden afgeleid: (1) er moet sprake zijn van een crisissituatie die dermate ernstig is dat het voortbestaan van het land erdoor bedreigd wordt, (2) de uitzonderingstoestand moet officieel worden afgekondigd, (3) afwijkingen van grondrechten moeten strikt noodzakelijk zijn en in een redelijke verhouding staan tot het doel waartoe zij dienen, (4) er mag geen sprake zijn van willekeurige of discriminatoire gronden, (5) van bepaalde (notstandfeste) grondrechten kan nimmer afgeweken worden en mogen onder geen enkele omstandigheid worden ingeperkt dan is toegestaan op grond van de normale beperkingsclausule opgenomen in het betreffende grondrechtartikel, (6) andere internationaalrechtelijke verplichtingen mogen niet geschonden worden, (7) afwijken van bepaalde grondrechten is pas toegestaan na internationale notificatie aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa en de Verenigde Naties.

⁵ Zie J. vande Lanotte en Y. Haeck, "Handboek EVRM, Deel 1 Algemene beginselen", Intersentia Antwerpen-Oxford 2005, p. 123-147.



d. Uitbreiding van de grondrechten, genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling

De Raad constateert dat de in artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling genoemde grondrechten waarvan afgeweken kan worden in geval sprake is van een uitzonderingstoestand overeenkomen met de grondrechten, genoemd in artikel 34, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut). Van deze grondrechten kan afgeweken worden in het kader van de handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, ingeval van oorlog of oorlogsgevaar of ingeval van bedreiging of verstoring van de inwendige orde en rust. Een verdere uitwerking van deze bepaling van het Statuut is te vinden in het tweede lid van artikel 103 van de Grondwet van Nederland (hierna: GW). In dat artikellid wordt een limitatieve opsomming gegeven van de grondrechten waarvan tijdens uitzonderingstoestanden afgeweken kan worden.⁶

Een vergelijkbaar artikel als het tweede lid van artikel 103 van de GW is te vinden in het tweede lid van artikel 112 van de Staatsregeling van Sint Maarten, in artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba en in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao.⁷ Bij een vergelijking van de soorten grondrechten genoemd in de artikelen 103, tweede lid van de GW, 112, tweede lid van de Staatsregeling van Sint Maarten en V.29, tweede lid van de Staatsregeling van Aruba met het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling valt het op dat Nederland, Sint Maarten en Aruba een veel uitgebreidere lijst van grondrechten hebben waarvan in uitzonderingstoestanden kan worden afgeweken.

De Raad acht het niet uitgesloten dat voor een effectieve beheersing c.q. beëindiging van een uitzonderingstoestand het noodzakelijk kan zijn om van andere grondrechten af te kunnen wijken dan van die genoemd in artikel 96, tweede lid, van de Staatsregeling. Teneinde tijdens uitzonderingstoestanden van deze grondrechten te kunnen afwijken, zal het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling aangevuld dienen te worden.

De Raad beveelt de regering aan na te laten gaan met welke grondrechten het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling aangevuld kan worden en zo nodig voornoemd artikellid te wijzigen.

2. De gekozen systematiek voor de Landsverordening uitzonderingstoestanden

a. Andere systematiek in het Koninkrijk

Het is de Raad opgevallen dat andere landen van het Koninkrijk, te weten Nederland en Sint Maarten, een wettelijke regeling ten aanzien van uitzonderingstoestanden hebben vastgesteld. In de Nederlandse Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (hierna: de CwuNL) is voor een systematiek gekozen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen een algemene noodtoestand en een beperkte noodtoestand. Ten aanzien van elk van deze twee categorieën van

⁶ Het gaat om kortgezegd de godsdienstvrijheid (artikel 6 van de GW) voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft, de vrijheid van drukpers (artikel 7 GW), het recht tot vereniging (artikel 8 van de GW), het recht tot vergadering en betoging (artikel 9 van de GW), het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner (het tweede en derde lid van artikel 12 van de GW) en het briefgeheim (artikel 13 GW).

⁷ In het tweede lid van artikel 112 van de Staatsregeling van Sint Maarten worden kortgezegd het binnentreden in woningen zonder de toestemming van de bewoner voor zover dit het vereiste van een bijzondere schriftelijke machtiging van de rechter betreft (artikel 7, eerste lid), het binnentreden in een woning zonder de toestemming van de bewoner zonder zich voorafgaand te legitimeren en het doel voor het binnentreden mede te delen (artikel 7, tweede lid), het briefgeheim (artikel 8), de godsdienstvrijheid voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen betreft (artikel 9), de vrijheid van drukpers (artikel 10), het recht tot vereniging (artikel 12), het recht tot vergadering en betoging (artikel 13), het recht om zich vrijelijk te bewegen (artikel 14, eerste lid) en het eigendomsrecht (artikel 15, eerste lid) aangegeven als zijnde de grondrechten waarvan bij een uitzonderingstoestand kan worden afgeweken. De opsomming van de grondrechten in het tweede lid van artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba waarvan kan worden afgeweken komt overeen met die van Sint Maarten.



noodtoestanden geldt een lijst van noodwetgeving die in of buiten werking gesteld zal worden. Sint Maarten kent het onderscheid tussen algemene en beperkte noodtoestand niet en heeft ook geen lijsten van noodwetgeving vastgesteld. De wetgever van Sint Maarten heeft ervoor gekozen om de regels voor het afkondigen en opheffen van een uitzonderingstoestand en de bevoegdheden van het burgerlijk gezag tijdens uitzonderingstoestanden, waaronder de beperking van grondrechten, meteen in de Landsverordening uitzonderingstoestand op te nemen.

De regering van Curaçao heeft in het ontwerp duidelijk de systematiek van Sint Maarten gevolgd. De Raad is echter van oordeel dat het land beter gebaat zou zijn bij het hebben van een wettelijke regeling met elementen van zowel de systematiek van Nederland als die van Sint Maarten. Anders vreest de Raad dat er sprake zou zijn van onvoldoende inkadering van met name de waarborgen voor de burgers. In het ontwerp worden namelijk open normen vastgesteld terwijl er op vergaande wijze in bijvoorbeeld de grondrechten van burgers wordt ingegrepen.

De Raad is voorstander dat naast de regels in het ontwerp ook de noodzakelijke noodwetgeving c.q. noodbepalingen in bestaande wetgeving wordt vastgesteld.

b. Noodwetgeving

Bij het afkondigen van een uitzonderingstoestand zou zich het geval kunnen voordoen dat de overheid maatregelen zal moeten nemen met betrekking tot andere onderwerpen die niet direct te maken hebben met het beperken van grondrechten of het afwijken ervan maar die noodzakelijk zijn en meer te maken hebben met het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen ten aanzien van de voedselvoorziening, het vaststellen van prijzen, het hamsteren van goederen, sanitaire voorzieningen, toelating en uitzetting van vreemdelingen en het wegenverkeer. Uit de memorie van toelichting is niet gebleken of hiermee rekening is gehouden. De Raad is van oordeel dat het noodzakelijk is om een analyse te laten verrichten van alle bestaande wettelijke regelingen in verhouding gezien tot de scenario's die zich tijdens een uitzonderingstoestand kunnen voordoen. Aan de hand hiervan kan de benodigde (nieuwe) noodwetgeving worden vastgesteld of de bestaande noodwetgeving c.q. noodbepalingen worden aangescherpt teneinde discrepanties op te heffen. Ter illustratie, de bevoegdheid tot het afkondigen van een uitzonderingstoestand berust op grond van het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp bij de Minister van Algemene Zaken. Uit artikel 22 van het ontwerp blijkt dat in de onderhavige landsverordening ook de handhaving van de openbare orde wordt geregeld. In het eerste lid van artikel 5 van de Landsverordening openbare orde wordt echter bepaald dat bij onder meer orkanen, branden en andere buitengewone omstandigheden eenieder zich moet onderwerpen aan de voorschriften in het belang van de openbare orde, rust of veiligheid, die door de Minister van Justitie worden gegeven.

De Raad beveelt de regering aan om bovenbedoelde analyse zo spoedig mogelijk te laten uitvoeren en om aan de hand van de bevindingen uit de analyse het ontwerp zonedig aan te passen.

c. Separate toepassing

Uit het systeem van de CwuNL is gebleken dat het gebruik van buitengewone bevoegdheden niet uitsluitend hoeft plaats te vinden in het kader van uitzonderingstoestanden maar ook daar buiten.⁸ De Raad is van oordeel dat bij het opstellen van noodwetgeving ook rekening gehouden moet worden met het bestendig maken van deze wetgeving ook indien er geen uitzonderingstoestand zou worden afgekondigd. Vanzelfsprekend houdt de separate toepassing van noodwetgeving dan wel in dat niet afgeweken kan worden van de in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling bepaalde grondrechten.

De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande.

⁸ Jan-Peter Loof, "Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht" in "Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Preadviezen 2016", Boom Juridisch, Den Haag 2016, p. 111.



3. Rechtsbescherming

1°. Strijd met de Landsverordening administratieve rechtspraak

In het derde lid van artikel 23 van het ontwerp wordt bepaald dat de schriftelijke beslissing tot ophouding van een persoon een beschikking is. Op deze beschikking zijn volgens het achtste tot en met het elfde lid van artikel 23 van het ontwerp de bepalingen van de Landsverordening administratieve rechtspraak (hierna: LAR) van toepassing. De Raad wijst op onderdeel I van het tweede lid van artikel 7 van de LAR waarin wordt bepaald dat geen beroep open staat tegen een beschikking genomen op grond van een in een wettelijk voorschrift, voor het geval van buitengewone omstandigheden, toegekende bevoegdheid of opgelegde verplichting in deze omstandigheden. Volgens de literatuur ziet deze uitzondering in de LAR op beschikkingen die zijn gegeven op grond van bepalingen uit noodwetgeving die in werking zijn gesteld omdat buitengewone omstandigheden dat noodzakelijk maken.⁹ De persoon ten aanzien van wie een beschikking inhoudende een beslissing tot zijn ophouding, bedoeld in het derde lid van artikel 23 van het ontwerp, is genomen geniet met andere woorden geen rechtsbescherming op grond van de LAR.

Uit rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat artikel 23 van het ontwerp voor een groot gedeelte overgenomen is van artikel 154a van de Gemeentewet van Nederland. Uit het tiende tot en met dertiende lid van dit artikel in samenhang gelezen met artikel 8:4, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) blijkt dat de burger wel rechtsbescherming geniet tegen besluiten genomen in uitzonderingstoestanden. In artikel 17 van de Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten is de bevoegdheid tot het bestuurlijk ophouden geregeld. In dit artikel is geen voorziening ter zake de rechtsbescherming voor de burgers geregeld. De memorie van toelichting van laatstgenoemde landsverordening bevat geen uitleg hiervoor.

Voorts constateert de Raad dat alleen ten aanzien van het bestuurlijk ophouden in het ontwerp de mogelijkheid tot rechterlijke controle is geregeld. Ten aanzien van de uitoefening van de overige in het ontwerp genoemde bevoegdheden kan niet uit het ontwerp en de memorie van toelichting worden opgemaakt welke waarborgen tegen gebruik en misbruik van de betreffende bevoegdheid bestaan. De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting hierop moet worden ingegaan. Bovendien dient duidelijkheid gecreëerd te worden ter zake de verhouding tussen het achtste tot en met elfde lid van artikel 23 van het ontwerp en onderdeel I van het tweede lid van artikel 7 van de LAR.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

2°. Advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Uit de memorie van toelichting en overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken is niet gebleken of het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof) om advies is verzocht. De Raad is van oordeel dat het advies van het Hof noodzakelijk is vanwege het feit dat het gaat om ingrijpen in de uitoefening van grondrechten en de rechtsbescherming hiertegen.

De Raad adviseert om artikel 23 van het ontwerp met inachtneming van het bovenstaande zo nodig aan te passen nadat het advies van het Hof hierover is ontvangen. De Raad ontvangt gaarne het advies van het Hof zodra dit beschikbaar is ten einde alsnog een aanvullend advies uit te brengen indien daartoe aanleiding bestaat.

⁹ Zie mr. M.E.B. de Haseth, Prof. mr. L.J.J. Rogier en mr. dr. J. Sybesma, "Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao", tweede geheel herziene druk, Boom juridisch Den Haag 2016, p. 52.



4. De verhouding van het ontwerp met artikel 47 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 en artikel 25 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

In paragraaf 4 "Financiële implicaties" van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de kosten die als gevolg van het afkondigen van een uitzonderingstoestand ontstaan budgetneutraal gedekt moeten worden. De Raad verwijst in dit verband naar artikel 47 van de Landsverordening comptabiliteit 2010, waarin wordt bepaald dat indien het landsbelang dit vordert of bij onverwacht opgekomen dringende behoeften die niet in de begroting voorzien waren, afgeweken kan worden van de begroting van een dienstjaar. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting van de verhouding tussen het afkondigen van een uitzonderingstoestand en artikel 47 van de Landsverordening comptabiliteit 2010.

Ten aanzien van het gestelde in voornoemde paragraaf dat de kosten verbonden aan een uitzonderingstoestand budgetneutraal moeten worden gedekt, wordt ook verwezen naar artikel 25 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.

5. De kwaliteit van de memorie van toelichting

De Raad constateert dat de kwaliteit van de memorie van toelichting inhoudelijk voor verbetering vatbaar is. De tekst van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is voor een groot gedeelte vrijwel letterlijk overgenomen van de tekst van de memorie van toelichting van de Landsverordening uitzonderingstoestand van Sint Maarten. Volgens de Raad zijn daardoor de beweegredenen van de wetgever van Curaçao, geënt op de lokale situatie, om met de betreffende landsverordening te komen onvoldoende tot hun recht gekomen.

Ter illustratie, in de eerste volzin van paragraaf 2 "Staatkundige context en/of militair gezag" van de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp (pagina 2) wordt aangegeven dat in de landsverordening bijzondere bevoegdheden worden toegekend aan de overheid. Voorts wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat het toekennen van bijzondere bevoegdheden aan de overheid onderscheiden dient te worden van het toekennen van burgerlijke bevoegdheden aan het militair gezag. In het resterende gedeelte van genoemde paragraaf 2 wordt een uitgebreide uiteenzetting gegeven met betrekking tot de wettelijke grondslag in het Statuut voor het toekennen van burgerlijke bevoegdheden aan het militair gezag. Deze uiteenzetting in de memorie van toelichting kan tot verwarring leiden aangezien de staatkundige context van het ontwerp gelegen is in artikel 96 van de Staatsregeling.

Het ingrijpen in grondrechten van burgers is een zwaar middel en dient naar het oordeel van de Raad ook een uitgebreide en deugdelijke onderbouwing te hebben in de memorie van toelichting. Dit ontbreekt echter in zowel het algemeen gedeelte als in de artikelsgewijze toelichting op het ontwerp. Ook wordt in de memorie van toelichting waar nodig niet ingegaan op de verhouding tussen het ontwerp en de bestaande wettelijke regelingen waarin normale waarborgen voor de burgers zijn opgenomen. In dit verband wordt verwezen naar artikel 13, tweede lid van het ontwerp in samenhang met de Landsverordening bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Volledigheidshalve verwijst de Raad de regering naar aanwijzing 157 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en verzoekt wederom om voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteitseisen waaraan een memorie van toelichting dient te voldoen.

Gezien het bovenstaande is de Raad van oordeel dat de memorie van toelichting met inachtneming van het bovenstaande aangepast dient te worden.



II. Inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van het ontwerp

a. Inzet van de krijgsmacht gestationeerd op Curaçao (artikel 8)

Artikel 8 van het ontwerp betreft het inzetten van de krijgsmacht gestationeerd op Aruba en Sint Maarten voor de handhaving van een uitzonderingstoestand. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting van het inzetten van de krijgsmacht gestationeerd op Curaçao en de regels die ten aanzien van het gebruik van bijvoorbeeld geweld zullen gelden. *De Raad adviseert de regering om met inachtneming hiervan de memorie van toelichting en indien nodig het ontwerp aan te passen.*

b. Het ontruimen van gebieden (artikel 11)

In het derde lid van artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat gebieden aangewezen kunnen worden die geheel of gedeeltelijk zullen worden ontruimd. Deze aanwijzing geschiedt door middel van een landsbesluit dat voorgedragen wordt door de Minister van Algemene Zaken. In de toelichting op dit artikellid wordt aangegeven dat het landsbesluit een andere is dan het landsbesluit tot afkondiging van een uitzonderingstoestand. Het is niet duidelijk om welke reden de aanwijzing bij landsbesluit en niet bij ministeriële regeling met algemene werking moet geschieden. Bedoelde aanwijzing heeft immers een algemene strekking.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

c. Het recht van de leden van de Staten om ongehinderd te vergaderen ondanks de uitzonderingstoestand (artikel 11)

Artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van het ontwerp betreft de bevoegdheid om bij het afkondigen van een uitzonderingstoestand beperkingen te stellen aan het recht van vereniging en vergadering. In het vijfde lid van artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat de uitzondering onverlet laat het recht van de leden van de Staten om ongehinderd in vergadering bijeen te komen. De Raad is van oordeel dat het bepaalde in het vijfde lid van artikel 11 van het ontwerp in elk geval dient te gelden voor de Raad van Ministers. In het verlengde daarvan moet worden gezien of laatstgenoemd artikellid ook van toepassing moet zijn op toezicht- en adviesorganen die hun grondslag in de Staatsregeling hebben.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

d. Toegang tot plaatsen (artikel 12)

1°. Legitimatieplicht en mededeling van het doel tot binnentreden

Artikel 12 van het ontwerp regelt het binnentreden door opsporingsambtenaren tijdens een uitzonderingstoestand ter handhaving hiervan. Op grond van onderdelen c en d van dit artikel hoeven deze opsporingsambtenaren zich niet te legitimeren en ook niet het doel van het binnentreden mede te delen aan de gebruiker van de plaats of woning. Het gaat hier om een middel dat ingrijpt in de privésfeer van burgers. Dit vergaand middel moet volgens de Raad van de noodzakelijke waarborgen worden voorzien aangezien dit binnentreden ook zonder de toestemming van de bewoner kan geschieden in een woning. In de memorie van toelichting dient onderbouwd te worden om welke reden opsporingsambtenaren zich niet hoeven te legitimeren en het doel van het binnentreden niet hoeven mede te delen. Hierbij dient voorts uiteen gezet te worden waarom het één en ander niet achteraf, bij de eerste gelegenheid daarna kan geschieden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting en indien nodig het ontwerp aan te passen.



2°. *Proces-verbaal van het binnentreden*

De Raad mist in artikel 12 van het ontwerp een bepaling waarin de verplichting voor de opsporingsambtenaren wordt geregeld om een proces-verbaal van het binnentreden op te stellen. Als leidraad en voor zover van toepassing verwijst de Raad in deze naar artikel 163 van het Wetboek van Strafvordering.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

e. Belanghebbenden (artikel 13)

In het eerste lid van artikel 13 van het ontwerp wordt, kort gezegd, bepaald dat bij het afkondigen van een uitzonderingstoestand beperkingen op het briefgeheim kunnen worden gesteld. Volgens het tweede lid van artikel 13 worden de belanghebbenden bij het vervallen van de noodzaak voor de inbreuk op het briefgeheim schriftelijk op de hoogte gesteld van het gebruik van de bevoegdheid. Het is niet duidelijk welke personen of instanties bedoeld worden met de term "belanghebbenden".

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

f. Vergoeding van schade en rechtsbescherming voor vergunninghouders (artikel 14)

In het tweede lid van artikel 14 van het ontwerp wordt bepaald dat het onevenredig financieel nadeel dat de vergunninghouders, bedoeld in de Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen, als gevolg van de in het tweede lid bedoelde bindende aanwijzingen of opdrachten hebben ondervonden naar billijkheid wordt vergoed. Het is niet duidelijk welke maatstaven gehanteerd zullen worden bij het bepalen van de schade. Bovendien is het niet duidelijk welke rechtsbescherming, anders dan het instellen van een actie uit onrechtmatige daad, de vergunninghouders hiertegen zullen genieten.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en indien nodig de memorie van toelichting aan te passen.

g. Bevoegd gezag (artikel 15)

1°. *De term "bevoegd gezag"*

Artikel 15 van het ontwerp betreft de bevoegdheid om bij het afkondigen van een uitzonderingstoestand te bepalen dat de Minister van Justitie dan wel de daartoe aangewezen opsporingsambtenaren de bevoegdheid hebben om roerende en onroerende zaken te gebruiken of in gebruik te vorderen. In het derde lid van artikel 15 wordt bepaald dat het bevoegd gezag bevoegd is om veranderingen aan te brengen in, aan of op zaken die zijn gebruikt of die in gebruik zijn genomen. Het is niet duidelijk welke autoriteiten bedoeld worden met de term "bevoegd gezag". De Raad is van oordeel dat deze term in de begripsbepaling gedefinieerd dient te worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

2°. *Schadevergoeding of tegemoetkoming bij schade*

In het derde lid van artikel 15 van het ontwerp wordt bepaald dat het bevoegd gezag bevoegd is om veranderingen aan te brengen in, aan of op zaken die zijn gebruikt of die in gebruik zijn gevorderd. De Raad mist een bepaling in het ontwerp waarin de schadeloosstelling of de tegemoetkoming bij schade wordt geregeld.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.



h. Onteigening (artikel 17)

1°. Schadeloosstelling of tegemoetkoming bij schade

Ingevolge artikel 17, eerste lid, van het ontwerp geschiedt de onteigening indien het landsbelang dit noodzakelijk maakt. Volgens artikel 16, derde lid, van de Staatsregeling moet bij landsverordening worden bepaald in welke gevallen recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in schade bestaat. De Raad mist in het ontwerp een regeling met betrekking tot de schadeloosstelling of de tegemoetkoming in het geval van onteigening van roerende en onroerende zaken.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 17 van het ontwerp aan te passen.

2°. Overgang van de eigendom

In het tweede lid van artikel 17 van het ontwerp wordt bepaald dat de eigendom van een zaak onmiddellijk overgaat door het enkele besluit tot vordering. De Raad mist in het ontwerp een regeling met betrekking tot zaken die tevens registergoederen zijn op grond van artikel 3:10 van het Burgerlijk Wetboek. Onder normale omstandigheden is voor overgang van de eigendom van registergoederen inschrijving in het openbare register een vereiste.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

3°. Legitimatieplicht

In het derde lid van artikel 17 van het ontwerp wordt kortgezegd bepaald dat de aangewezen ambtenaren bevoegd zijn om de uitlevering te vorderen van in bezit te nemen waren en toegang te hebben tot alle plaatsen waar deze goederen zich bevinden. Het is niet duidelijk of ten aanzien van deze aangewezen ambtenaren ook een legitimatieplicht dient te gelden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming hiervan het ontwerp aan te passen.

4°. Bijzondere of algemene schriftelijke last van de minister

Uit het vierde lid van artikel 17 van het ontwerp volgt dat de Minister van Algemene Zaken bevoegd is tot het geven van bijzondere of algemene lasten voor het binnentreden in woningen zonder de toestemming van de bewoner. De Raad is van oordeel dat het verschil tussen een bijzondere en een algemene last gedefinieerd dient te worden. Bovendien is het niet duidelijk wanneer de minister zal kiezen voor een bijzondere of voor een algemene last. Voorts dient ook bepaald te worden aan welke inhoudelijke vereisten een last dient te voldoen en wat de geldigheidsduur ervan is.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en indien nodig de memorie van toelichting aan te passen.

i. Schatters (artikel 18)

In het tweede lid van artikel 18 van het ontwerp wordt bepaald dat de schadeloosstelling voor de in bezit genomen waren op grond van dit artikel wordt bepaald door twee schatters afzonderlijk. Het is niet duidelijk of deze schatters bijvoorbeeld ambtenaren van het ijkwezen mogen zijn of dat zij uit de particuliere sector dienen te komen. Bovendien is het niet duidelijk volgens welke maatstaven deze schatters hun taak dienen te volbrengen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.

j. Het gebruik van de haven, luchthaven en de raffinaderij (artikel 19)

1°. Andere infrastructuurcomplexen

Artikel 19 van het ontwerp betreft het geven van aanwijzingen door de Minister van Justitie met betrekking tot het gebruik van de haven, de luchthaven en de raffinaderij. Hiermee wordt een



limitatieve opsomming gegeven van de gebieden c.q. faciliteiten. De Raad is echter van oordeel dat uitzonderingstoestanden zich ook zouden kunnen afspelen in of op andere infrastructurele complexen. Te denken valt aan een telecommunicatie-infrastructuur en aan de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 19 van het ontwerp aan te passen.

2°. Het begrip "gebruik"

Volgens het eerste lid van artikel 19 van het ontwerp kan de minister met betrekking tot het gebruik van de haven, de luchthaven en de raffinaderij aanwijzingen geven die in het belang van het land noodzakelijk zijn. Het is niet duidelijk wat onder het begrip "gebruik" verstaan dient te worden. Daarnaast is de Raad van oordeel dat duidelijk uit het ontwerp dient te blijken welke de begrenzingen zijn ten aanzien van deze bevoegdheid van de minister aangezien het hierbij om private ondernemingen gaat.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp en aan te passen.

3°. Het geven van aanwijzingen in verband met de luchthaven en de raffinaderij

Het eerste lid van artikel 19 van het ontwerp regelt het gebruik van de haven, luchthaven en de raffinaderij. In het tweede lid van dit artikel wordt kortgezegd bepaald dat de minister aanwijzingen kan geven aan de autoriteiten, lichamen of personen welke zijn belast met het bestuur of het beheer van de haven. Het is niet duidelijk om welke reden geen aanwijzingen gegeven kunnen worden aan autoriteiten, lichamen of personen die belast zijn met het bestuur of het beheer van de luchthaven en de raffinaderij.

De Raad adviseert de regering in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan en indien nodig het ontwerp aan te passen.

4°. Gezagvoerders van luchtvaartuigen

Volgens het tweede lid van artikel 19 van het ontwerp kan aan kapiteins van schepen en bestuurders van vervoermiddelen te land aanwijzingen worden gegeven. Het is niet duidelijk om welke reden geen aanwijzingen aan gezagvoerders van luchtvaartuigen kan worden gegeven.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

5°. Bekendmaking

In de tweede volzin van het tweede lid van artikel 19 van het ontwerp wordt bepaald dat aanwijzingen bekendgemaakt kunnen worden door deze in de haven te plaatsen. Het is niet duidelijk om welke reden de bekendmaking ten aanzien van de aanwijzingen geldig voor de luchthaven en de raffinaderij niet bekendgemaakt worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

k. Toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van de luchthaven (artikel 20)

In artikel 20 van het ontwerp wordt de bevoegdheid van de minister geregeld tot het regelen, beperken of verbieden van de toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van de havens en de raffinaderij. Het is niet duidelijk om welke reden deze bevoegdheid niet is geregeld ten aanzien van de toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van de luchthaven.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.



l. Bevoegdheid tot ophouding (artikel 23)

1°. De term "bevoegd gezag"

In onderdeel a van het tweede lid van artikel 23 wordt de term "het bevoegd gezag" gehanteerd. Het is niet duidelijk welke autoriteiten bedoeld worden met deze term. *De Raad is van oordeel dat deze term in de begripsbepaling gedefinieerd dient te worden.*

2°. Termijn voor het op schrift stellen van de beslissing tot ophouding

In het derde lid van artikel 23 van het ontwerp wordt bepaald dat de beslissing tot ophouding op schrift wordt gesteld. Het is niet duidelijk binnen welke termijn het op schrift stellen van voornoemde beslissing dient te geschieden.

De Raad adviseert de regering om een termijn uitgedrukt in uren of dagen in het derde lid van artikel 23 van het ontwerp op te nemen.

3°. Bekendmaking van de beslissing tot ophouding

In de laatste volzin van het derde lid van artikel 23 van het ontwerp wordt bepaald dat de op schrift gestelde beslissing tot ophouding bekend wordt gemaakt. Het is niet duidelijk om welke reden deze beslissing bekendgemaakt moet worden en op welke wijze de bekendmaking dient te geschieden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het derde lid van artikel 23 van het ontwerp aan te passen.

4°. Groep

Uit het vierde lid van artikel 23 van het ontwerp volgt dat de beslissing tot ophouding ten opzichte van een groep personen zal gelden. Er wordt verwezen naar het eerste lid van artikel 23. Uit het eerste lid van artikel 23 volgt echter niet dat het tijdelijk ophouden van personen alleen ten opzichte van een groep personen en niet voor individuele personen toegepast kan worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 23 van het ontwerp aan te passen.

5°. Ophouduren

In het vijfde lid van artikel 23 van het ontwerp wordt het aantal ophouduren gesteld op maximaal twaalf uren. Het is niet duidelijk om welke reden voor twaalf uren is gekozen.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan.

m. De strafbepaling (artikel 24)

In artikel 24, eerste lid, van het ontwerp worden de strafrechtelijke sancties bepaald ten aanzien van het overtreden van de verbodsbepalingen opgenomen in de artikelen 10, eerste lid, en 11, eerste lid van het ontwerp. Het is opgevallen dat in het ontwerp meerdere verbods- en gebodsbepalingen voorkomen die echter niet strafbaar gesteld worden in artikel 24, eerste lid, van het ontwerp. Het gaat om bijvoorbeeld de artikelen 9, derde lid, 14, derde lid en 19, tweede lid van het ontwerp.

Ten overvloede merkt de Raad op dat ten aanzien van het derde lid van artikel 14 van het ontwerp een gebodsbepaling opgenomen dient te worden waarin eenieder verplicht wordt aan de aanwijzing of opdracht door of namens de Minister van Justitie gevolg te geven.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

n. De geheimhoudingsbepaling (artikel 25)

Artikel 25, eerste lid, van het ontwerp bevat een geheimhoudingsbepaling. In het tweede lid van dit artikel wordt de straf bepaald ten aanzien van het overtreden van deze geheimhoudingsplicht. Een bepaling van gelijke inhoud komt reeds voor in artikel 2:232 van het Wetboek van Strafrecht,



dat een algemene landsverordening is. Aangezien er geen verhoging of verlaging van het strafmaximum in het tweede lid van artikel 25 van het ontwerp wordt voorgesteld, is de Raad van mening dat artikel 25 op grond van aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geschrapt moet worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

Concluderend heeft de Raad van Advies bezwaar tegen de ontwerp-landsverordening en geeft de regering in overweging deze niet aldus bij de Staten in te dienen.

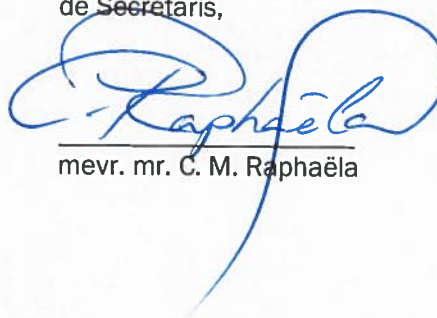
Willemstad, 12 juni 2018

de wnd. Ondervoorzitter,



Dr. J. Sybesma

de Secretaris,



mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/16-18-LV

Zowel het initiatiefontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. Hoofdstukindeling

Voorgesteld wordt om boven "Artikel 1" het volgende opschrift op te nemen met dien verstande dat de rest van de hoofdstukken in het ontwerp vernummerd dienen te worden:

"Hoofdstuk 1
Begripsbepaling"

Voorts wordt voorgesteld om de artikelen 38 en 39 van het ontwerp, na vernummering, in een apart hoofdstuk op te nemen voorzien van een kop waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat deze artikelen de slotbepalingen zijn van het ontwerp.

b. Artikel 1

Voorgesteld wordt om in de aanhef van artikel 1 "Landsverordening" te vervangen door "landsverordening".

Voorts dient "minister: Minister van Algemene Zaken" in overeenstemming gebracht te worden met aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

c. Artikel 3

Voorgesteld wordt vóór "landsbesluit" de zinsnede "afschrift van het" in te voegen.

d. Artikel 7

Voorgesteld wordt het bepaalde in artikel 7 in de begripsbepaling in artikel 1 op te nemen.

e. Artikel 8

Voorgesteld wordt om in het tweede lid van artikel 8 achter "Gouverneur" de zinsnede "in Curaçao" te voegen.

f. Artikel 11

Voorgesteld wordt om in het tweede lid achter "onderneming" de zinsnede "of instelling" op te nemen.

g. Artikel 14

Voorgesteld wordt om, gezien het bepaalde in het eerste en derde lid, voor de volledigheid in het tweede lid achter "aanwijzingen" de zinsnede "of opdrachten" op te nemen.

In het derde lid dient de zinsnede "maatregelen nemen" te worden vervangen door "maatregelen te nemen".

h. Artikel 16

Voorgesteld wordt om in het eerste lid "besluit" te vervangen door "landsbesluit".



i. Artikel 18

Voorgesteld wordt om in het eerste lid "het vorige artikel" te vervangen door "artikel 17" en de zinsnede "die niet te boven gaan de daarvoor" te vervangen door "die niet te boven gaan aan de daarvoor".

j. Artikel 19

Voorgesteld wordt om in de eerste volzin van het tweede lid de zinsnede "het beheer van de haven, dan wel" te vervangen door "het beheer van de havens, luchthaven of de raffinaderij".

Tevens wordt voorgesteld om ook "gezagvoerders van vliegtuigen" in het tweede lid op te nemen.

In de tweede volzin van het tweede lid dient de zinsnede "in de haven op de wijze" vervangen te worden door "in de havens, luchthaven of raffinaderij op de wijze".

k. Artikel 20

Voorgesteld wordt om de zinsnede "toegang tot- het verkeer binnen- en" te vervangen door "toegang tot, het verkeer binnen, en". Voorts dient "de havens" vervangen te worden door "de haven en luchthaven". Tevens dient "hiervan" vervangen te worden door "hiervoor".

l. Het opschrift van hoofdstuk 3

Voorgesteld wordt om het opschrift van hoofdstuk 3 te vervangen door "Bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding en strafbepalingen".

m. Artikel 23

Voorgesteld wordt om in navolging van aanwijzing 76, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, artikel 23 van het ontwerp op te splitsen in meerdere artikelen.

In het tweede lid, onderdeel a dient "voorschrift" vervangen te worden door "voorschrift, aanwijzing of opdracht" en dient achter "landsverordening" de zinsnede "en de daarop berustende bepalingen" te worden opgenomen.

n. Artikelen 26 tot en met 37

De Raad adviseert de regering om de artikelen 26 tot en met 37 van het ontwerp in overeenstemming te brengen met aanwijzing 175 van de Aanwijzingen voor de regelgeving door de wijzigingen van de Landsverordening rampenbestrijding in één artikel, onderverdeeld in hoofdletters, op te nemen.

o. Artikel 31

Onder verwijzing naar de geconsolideerde tekst van artikel 6, tweede lid, van de Landsverordening rampenbestrijding stelt de Raad voor om de in punt 2 van artikel 31 van het ontwerp voorgestelde wijziging van artikel 6 van de Landsverordening rampenbestrijding de zinsnede "De landelijk geneeskundig rampencoördinator is belast" te vervangen door "De landelijk geneeskundig rampencoördinator is ten behoeve van het landgebied belast".

p. Artikel 33

Voorgesteld wordt om de in punt twee van artikel 33 van het ontwerp voorgestelde wijziging van artikel 8, tweede lid, van de Landsverordening rampenbestrijding "de politie" vervangen te worden door "het Korps Politie Curaçao".



q. Artikel 34

Voorgesteld wordt om de in punt 2 van artikel 34 van het ontwerp voorgestelde wijziging van artikel 9, tweede lid, van de Landsverordening rampenbestrijding "of crisis" te vervangen door "of de crisis".

2. De memorie van toelichting

a. Pagina 1

Voorgesteld wordt om in de tweede volzin van het eerste tekstblok "Landsverordening Rampenbestrijding" te vervangen door "Landsverordening rampenbestrijding" en de vindplaats van deze landsverordening in een voetnoot te vermelden.

Voorts wordt voorgesteld om de vindplaats van de Staatsregeling van Curaçao, genoemd in de eerste volzin van het tweede tekstblok, in een voetnoot te vermelden.

Voorgesteld wordt om de vijfde volzin van het derde tekstblok te herformuleren.

b. Pagina 2

Voorgesteld wordt om de vindplaats van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, genoemd in de derde volzin van het tweede tekstblok, in een voetnoot te vermelden.

c. Pagina 3

Voorgesteld wordt om in de eerste volzin van het tweede tekstblok "Sint-Maarten" te vervangen door "Sint Maarten" en Sint-Eustatius" te vervangen door "Sint Eustatius".

In de vijfde volzin van het derde tekstblok dient "kwantificeren" vervangen te worden door "kwalificeren".

d. Pagina 4

Voorgesteld wordt om in de vijfde volzin van het tweede tekstblok "ongevallen in tunnels" te vervangen door "ongevallen onder viaducten".

e. Pagina 5

In de derde volzin van het voorlaatste tekstblok van de toelichting op artikel 2 van het ontwerp dient "e.d." vervangen te worden door "en dergelijke".

f. Pagina 6

In de toelichting op artikel 6 van het ontwerp dient "hoofdstuk 2 van deze landsverordening" vervangen te worden door "de artikelen 8 tot en met 21 van ontwerplandsverordening".

g. Pagina 7

In de eerste volzin van het eerste tekstblok van de toelichting op de artikelen 9 tot en met 16 dient "inlichten" vervangen te worden door "inlichtingen".

Voorts dient in de laatste volzin van het tweede tekstblok van de toelichting op de artikelen 9 tot en met 16 "hierin" te worden vervangen "in".

h. Pagina 8

Voorgesteld wordt om in de eerste volzin van de toelichting op artikel 23 van het ontwerp de afkortingen "EHRM" en "EVRM", aangezien het hierbij om hun eerste vermelding in de memorie van toelichting gaat, voluit te schrijven.



i. Pagina's 9 en 10

In de laatste volzin van de toelichting op artikel 23 van het ontwerp dient "president van het Gerecht in eerste aanleg" vervangen te worden door "President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba".

j. Pagina 10

Voorgesteld wordt om de kop "Artikelen 29" te vervangen door "Artikel 29".

Voorts dient in de eerste volzin van de toelichting op artikel 29 van het ontwerp achter "werking" het woord "vastgesteld" te worden opgenomen.



MAY 15 2020

Volgno.:
Doorgezonden:
Dossier:

LV-20/007

A

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

“ GEZIEN ”

DE GOUVERNEUR VAN CURAÇAO

MAY 18 2020

d.d.

RvA no. RA/12-20-LV

Onderwerp: Ontwerplandsverordening, houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestanden) (zaaknummers 2017/038610 en 2018/010524)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 23 april 2020 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. **De aangepaste ontwerplandsverordening uitzonderingstoestanden versus het advies van de Raad van 12 juni 2018**

a. Inleiding

Op 23 april 2018 is door de Raad een adviesverzoek ontvangen over de ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestanden), met zaaknummer 2017/038610 (hierna: het oorspronkelijk ontwerp). Hierover heeft de Raad op 12 juni 2018 advies met kenmerk RvA no. RA/16-18-LV (hierna: het advies van 12 juni 2018) uitgebracht. Op 22 april 2020 heeft de Raad van Ministers besloten wederom aan de Raad advies te vragen met betrekking tot een ontwerplandsverordening van gelijke strekking. In deze ontwerplandsverordening zijn ingrijpende wijzigingen aangebracht, mede naar aanleiding van voornoemd advies van de Raad. In paragraaf 5 “Raad van Advies” van de memorie van toelichting bij de aangepaste ontwerplandsverordening uitzonderingstoestanden (hierna: het ontwerp) is de regering (puntsgewijs) ingegaan op het advies van de Raad van 12 juni 2018. Ten aanzien van het gestelde in voornoemde paragraaf in de memorie van toelichting wenst de Raad hierna een aantal aspecten te bespreken dat naar zijn oordeel verdere verdieping door c.q. meer aandacht van de regering nodig heeft.

De Raad adviseert de regering om in de memorie van toelichting in te gaan op de volgende aandachtspunten, en indien nodig, het ontwerp aan te passen.



b. Uitbreiding van de grondrechten die beperkt kunnen worden in de zin van het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao

In het advies van 12 juni 2018¹ heeft de Raad aangegeven dat de grondrechten waarvan afgeweken kan worden tijdens uitzonderingstoestanden uitgebreider zijn in de Grondwet van Nederland, de Staatsregeling van Aruba en de Staatsregeling van Sint Maarten. Aangezien het niet uitgesloten kan worden dat voor een effectieve beheersing c.q. beëindiging van een uitzonderingstoestand, het noodzakelijk kan zijn om van andere grondrechten dan die genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) af te wijken, heeft de Raad de regering geadviseerd om het daarheen te leiden dat het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling aangevuld wordt.

De regering heeft in de memorie van toelichting behorende bij het ontwerp naar voren gebracht het thans niet opportuun te achten om voor te stellen de Staatsregeling conform het advies van de Raad op dit punt aan te vullen aangezien er hiervoor geen tijd zou zijn². De Landsverordening uitzonderingstoestanden moet volgens de regering, ondanks het zware dictum van de Raad naar aanleiding van het eerste ontwerp met spoed bij de Staten worden ingediend vanwege de uitbraak van het Coronavirus³. De Raad is echter van oordeel dat de Landsverordening uitzonderingstoestanden niet alleen in de strijd tegen het thans dienende Coronavirus, maar ook met zicht op mogelijk andere uitzonderingstoestanden die zich in de toekomst zouden kunnen aandoen, van belang zou moeten zijn. *Om deze reden adviseert de Raad de regering wederom om de grondrechten waarvan tijdens uitzonderingstoestanden afgeweken zou moeten kunnen worden in de toekomst uit te breiden in de Landsverordening uitzonderingstoestanden en het tweede lid van de Staatsregeling hiervoor aan te passen.*

c. Analyse van de lokale noodwetgeving

In het advies van 12 juni 2018 heeft de Raad de regering voorts geadviseerd om een analyse te laten verrichten naar de lokale noodwetgeving in verband met het afkondigen van uitzonderingstoestanden. Het gaat om twee soorten analyses die hierna wederom kort besproken zullen worden en waarvoor de Raad de regering verzoekt om deze met de nodige voortvarendheid te laten verrichten.

Beide analyses hoeven het formeel wetgevingstraject van het ontwerp niet tegen te houden maar kunnen parallel aan dit traject uitgevoerd worden. De Landsverordening uitzonderingstoestanden kan desnoods, indien dit later nodig zal blijken te zijn, middels reparatiewetgeving aangepast worden.

1°. *Analyse van noodwetgeving in verband met het beperken van grondrechten*

Volgens de Raad dient geanalyseerd te worden of de lokale noodbepalingen in de bestaande lokale wettelijke regelingen voldoende modern of geactualiseerd zijn in het licht van de beperkingen van grondrechten tijdens uitzonderingstoestanden⁴. Ter illustratie, op grond van het eerste lid van artikel 13 van het ontwerp mogen gesprekken afgeluisterd worden. Gesprekken mogen ook afgeluisterd worden op grond van de Landsverordening van de 18^{de} oktober 2012 houdende wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Bijzondere opsporingsbevoegdheden en andere spoedeisende veranderingen). Geanalyseerd dient te worden of de beperkingen gesteld in de reeds bestaande wettelijke regeling "Bijzondere opsporingsbevoegdheden en ander spoedeisende veranderingen" ook bruikbaar zijn bij uitzonderingstoestanden of dat in

¹ Zie paragraaf I.1.d "Uitbreiding van de grondrechten, genoemd in het tweede lid van artikel 96 van de Staatsregeling" op pagina 4 van het bedoelde advies.

² Zie paragraaf "5. Raad van Advies" op pagina 8, voorlaatste alinea, laatste volzin, van de memorie van toelichting bij het ontwerp.

³ Zie paragraaf "5. Raad van advies" op pagina 11, laatste tekstblok, van de memorie van toelichting.

⁴ Zie paragraaf I.1.c.2° "Beperken van grondrechten versus de reeds bestaande beperkingen in de lokale wetgeving" op pagina 3 van het bedoelde advies.

deze regeling een apart hoofdstuk opgenomen moet worden voor het omgaan met uitzonderingstoestanden⁵.

De Raad is ten overvloede van oordeel dat deze analyse met de nodige voortvarendheid dient te worden uitgevoerd, mede gelet op het feit dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat met name de Landsverordening openbare orde tekortschiet als publiekrechtelijke grondslag voor ingrijpende beperkingen van grondrechten in buitengewone omstandigheden⁶.

De Raad vraagt de aandacht van de regering hiervoor.

2°. Analyse naar het bestaan van lokale noodwetgeving

Bij het afkondigen van uitzonderingstoestanden zou zich het geval kunnen voordoen dat de overheid maatregelen zal moeten treffen met betrekking tot andere onderwerpen die niet direct te maken hebben met de beperking van grondrechten of het afwijken hiervan. Deze onderwerpen zouden bijvoorbeeld eerder te maken kunnen hebben met het handhaven van de openbare orde en veiligheid⁷. Uit de memorie van toelichting is niet gebleken of de regering de analyse van dit soort wetgeving heeft laten verrichten. Volgens de Raad dient in alle relevante wettelijke regelingen nagegaan te worden of daarin noodwetgeving is opgenomen en of deze noodwetgeving gemoderniseerd en geactualiseerd dient te worden. Ter illustratie wordt verwezen naar de Warenlandsverordening. Nagegaan dient te worden of deze landsverordening noodwetgeving bevat⁸. Indien dit het geval is, dan dient vervolgens nagegaan te worden of deze noodwetgeving nog steeds bij de tijd is om bij het afkondigen van een uitzonderingstoestand complementair aan de Landsverordening uitzonderingstoestand te worden toegepast. Indien de Warenlandsverordening geen noodbepalingen zou bevatten, dan kan overwogen worden om deze alsnog daarin op te nemen.

De Raad adviseert de regering hoger bedoelde analyse te laten verrichten en aan de hand van het resultaat van deze analyse waar nodig noodbepalingen in te voeren danwel bestaande noodbepalingen te actualiseren.

d. De gekozen wetsystematiek

De Raad heeft in het advies van 12 juni 2018 de regering aanbevolen om voor de Landsverordening uitzonderingstoestanden een systematiek te kiezen waarbij zowel elementen uit de noodwetgeving van Nederland als die van Sint Maarten worden gebruikt⁹. Het voordeel hiervan is dat Curaçao een meer sluitend systeem creëert waarbij sprake kan zijn van voldoende inkadering van de waarborgen voor burgers.

De Regering heeft in de memorie van toelichting naar voren gebracht dat de Raad geadviseerd zou hebben om meer de kant van Nederland als wetsystematiek te kiezen maar dat dit niet is opgevolgd en voor die van Sint Maarten is gekozen¹⁰. Het is de Raad echter opgevallen dat met name in de toelichting op diverse artikelen van het ontwerp steeds naar Nederlandse wetgeving wordt verwezen als vergelijkingspunt of bron. Dit feit heeft juist in de bedoeling van het advies van de Raad gelegen, namelijk het verfijnen van normen door rechtsvergelijking met zoveel mogelijk landen van het Koninkrijk.

⁵ Zie in dit kader ook het advies van de Raad d.d. 18 februari 2020, genummerd RvA no. RA/02-20-LB, over de ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende, tot het tijdelijk van toepassing verklaren van de bepalingen van de Verordening van de 9de juni 1921, houdende de bepalingen ter bestrijding van besmettelijke ziekten, op het nieuwe Coronavirus Wuhan, (2019-n Coronavirus) of een variant van dit humaan Coronavirus (Landsbesluit aanwijzing 2019-n Coronavirus als besmettelijke ziekte) (zaaknummer 2020/04575).

⁶ Zie de toelichting op artikel 35 van het ontwerp waarin naar voren wordt gebracht dat prof. mr. L. Rogier, hoogleraar aan de University of Curaçao, in 2013 in een lezing het vorenstaande heeft betoogd.

⁷ Zie paragraaf 1.2.b "Noodwetgeving" op pagina 5 van het advies van 12 juni 2018.

⁸ Zie artikel 2, derde lid, van de Warenlandsverordening.

⁹ Zie paragraaf 1.2.a "Andere systematiek in het Koninkrijk" op pagina 4 en 5 van het advies.

¹⁰ Zie paragraaf "5. Raad van Advies" op pagina 8, laatste alinea, van de memorie van toelichting.



De Raad adviseert de regering met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting ten aanzien van de uiteenzetting over de gekozen wetsystematiek te wijzigen.

e. De discretionaire bevoegdheid van de minister tot het geven van algemene en bijzondere lasten

Volgens artikel 17, zevende lid, van het ontwerp treden daartoe aangewezen ambtenaren een woning tegen de wil van de bewoner niet binnen zonder in het bezit te zijn van een bijzondere of algemene last. De Raad heeft de regering in het advies van 12 juni 2018 geadviseerd om te definiëren wat het verschil is tussen een algemene en een bijzondere last¹¹. Daarnaast dient volgens de Raad ook geregeld te worden wanneer de minister voor een algemene of voor een bijzondere last kan kiezen, aan welke inhoudelijke vereisten een last moet voldoen en wat de geldigheidsduur ervan is.

De regering heeft in de memorie van toelichting aangegeven dat het aan de discretionaire bevoegdheid van de minister overgelaten wordt of een algemene of bijzondere schriftelijke last passend is. De Raad is van oordeel dat bij de vraag of beperking van grondrechten nodig is aan de overheid een zekere mate van beoordelingsvrijheid zou kunnen worden overgelaten. Op grond van het voorzienbaarheids criterium moeten rechtsregels echter dermate nauwkeurig zijn opgesteld dat zij de burger toelaat om redelijkerwijze de rechtsgevolgen ervan voor zichzelf in te schatten of te begrijpen zodat hij normconform kan functioneren¹².

De Raad adviseert de regering wederom om (artikel 17 van) het ontwerp aan te passen.

2. Overgangsrecht

a. Inleiding

In artikel 35 van het ontwerp wordt voorgesteld om een vijftal “Beschikkingen maatregelen openbare orde COVID-19” met ingang van de dag van inwerkingtreding van de onderhavige landsverordening als bekrachtigd te beschouwen waardoor zij geacht worden gebaseerd te zijn op artikel 23 van de Landsverordening uitzonderingstoestanden. Deze bekrachtiging leidt volgens het bepaalde in artikel 35 van het ontwerp niet tot strafbaarheid of zwaardere strafbaarheid van feiten van vóór de dag van inwerkingtreding.

Volgens de Raad behoeven een aantal aspecten met betrekking tot artikel 35 van het ontwerp regeling of uitleg van de regering. De Raad zal deze hierna bespreken.

b. De wettelijke status van de vijf “Beschikkingen maatregelen openbare orde COVID-19”

1°. De vorm

De Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 met nummers I tot en met V¹³ (hierna: ministeriële beschikkingen COVID) betreffen maatregelen op het gebied van de handhaving van de openbare orde die in verband met het Coronavirus zijn genomen. Ministeriële beschikkingen behoren niet tot de wettelijke regelingen van ons land zoals genoemd in artikel 2 van de Staatsregeling. Uit de ministeriële beschikkingen COVID zelf, de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp of de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken valt niet te achterhalen wat de beweegredenen van de regering c.q. de Ministers van Algemene Zaken, Justitie, Economische Ontwikkeling en Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning zijn geweest om in plaats van bijvoorbeeld ministeriële regelingen met algemene werking, ministeriële beschikkingen uit te geven.

¹¹ Zie paragraaf 2.h.4° “Bijzondere of algemene schriftelijke last van de minister” op pagina 10 van het advies.

¹² “Handboek EVRM. Deel I Algemene beginselen”, J. vande Lanotte en Y. Haeck, Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2005, p. 130 – 134.

¹³ Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19, P.B. 2020, no. 21, Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 II, P.B. 2020, no. 24, Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 III, P.B. 2020, no. 25, Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 IV, P.B. 2020, no. 28 en Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 V, P.B. 2020, no. 31.



2°. De grondslag

De grondslag waarop de ministeriële beschikkingen COVID zijn gebaseerd zijn artikel 9, tweede alinea, van de Verordening van de 9^{de} juni 1921, houdende bepalingen ter bestrijding van besmettelijke ziekten, artikelen 1, 5 en 39a van de Landsverordening openbare orde, artikelen 3, 8, 9 en 10 van de Landsverordening openbare manifestaties, de Wegenverkeersverordening Curaçao 2000 en de Landsverordening rampenbestrijding. Uit de artikelen 5 en 39a van de Landsverordening openbare orde volgt dat de Minister van Justitie, kort gezegd, bevoegd is om voorschriften vast te stellen en gebieden aan te wijzen. De Minister van Justitie is op grond van de artikelen 8, 9 en 10 van de Landsverordening openbare manifestaties tevens bevoegd om aanwijzingen en opdrachten te geven. Volgens de Raad gaat het hierbij steeds om algemeen verbindende voorschriften die van algemene strekking zijn en voor een ieder gelden. Een ministeriële beschikking geldt daarentegen slechts voor een individueel geval in tijd en persoon en niet voor alle burgers.

3°. De inhoud

Inhoudelijk gezien zijn de bepalingen van de ministeriële beschikkingen COVID van algemene strekking en gelden in principe voor alle burgers.

4°. Tussentijdse conclusie

De Raad is van oordeel dat de ministeriële beschikkingen COVID niet in de vorm van ministeriële beschikkingen gegoten hadden moeten worden maar in de vorm van ministeriële regelingen met algemene werking. De grondslag hiervoor ligt immers in met name de Landsverordening openbare orde en de Landsverordening openbare manifestaties.

c. Bekrachtiging en bekrachtiging achteraf

1°. De bekrachtiging

Volgens artikel 35 van het ontwerp worden bij de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden de ministeriële beschikkingen COVID bekrachtigd. Bekrachtiging impliceert dat er sprake moet zijn van een situatie die uitdrukkelijk gelegaliseerd moet worden. Indien de regering van mening is dat de ministeriële beschikkingen COVID in hun huidige vorm dienen voort te bestaan, dan kan bekrachtiging een middel zijn om de rechtsgevolgen van die ministeriële beschikkingen in stand te houden. De Raad is echter van oordeel dat de inhoud van de ministeriële beschikkingen COVID qua vorm opgenomen dient te worden in een ministeriële regeling met algemene werking.

2°. Grondslagwijziging

Volgens artikel 35 van het ontwerp wordt bij de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden de ministeriële beschikkingen COVID geacht te zijn gebaseerd op artikel 23 van de Landsverordening uitzonderingstoestanden. Normaliter kan een bestaande regeling alleen voor de toekomstige tijd een nieuwe wettelijke grondslag krijgen. Door het bepaalde in artikel 35 van het ontwerp wordt achteraf de wettelijke grondslag van de ministeriële beschikkingen COVID gewijzigd. De Raad is van oordeel dat de wettelijke grondslag van de ministeriële beschikkingen COVID die reeds zijn ingetrokken niet meer gewijzigd kan worden.

3°. De bekrachtiging achteraf door de Staten

Door de vaststelling in artikel 35 van het ontwerp dat de ministeriële beschikkingen COVID achteraf op artikel 23 van de Landsverordening uitzonderingstoestanden berusten, moet naar het oordeel van de Raad het bepaalde in deze ministeriële beschikkingen passen binnen het in genoemde landsverordening geschapen kader tenzij anders – bij wijze van overgangsrecht – in genoemde landsverordening is bepaald. De Raad constateert dat de ministeriële beschikkingen COVID niet geheel passen binnen het in het ontwerp van de Landsverordening



uitzonderingstoestanden geschapen kader. In dit verband worden de volgende voorbeelden genoemd:

- *Het vereiste van bekrachtiging door de Staten in artikel 23 van het ontwerp*
Bij het voornemen van de regering om genoemde ministeriële beschikkingen te laten bekrachtigen dient rekening te worden gehouden met het derde lid van artikel 23 van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de Staten deze voorschriften in de eerstvolgende vergadering dienen te bekrachtigen. Daarbij dient niet uit het oog verloren te worden dat een aantal van deze ministeriële beschikkingen COVID reeds ingetrokken zijn. Nog los van het feit dat dit juridisch discutabel is, acht de Raad het niet realistisch dat van de Staten gevergd wordt om achteraf deze niet meer geldende voorschriften te bekrachtigen. In de memorie van toelichting dient in elk geval ingegaan te worden op de wijze waarop de regering voornemens is om hiermee om te gaan.
- *De wijze van afkondiging van een uitzonderingstoestand*
In het ontwerp dient een voorziening (overgangsbepaling) te worden opgenomen in verband met het afkondigen van een uitzonderingstoestand ten aanzien van het Coronavirus. Artikel 23 van de Landsverordening uitzonderingstoestanden heeft in dit geval immers alleen werking indien een uitzonderingstoestand op grond van artikel 2 van het ontwerp daadwerkelijk is afgekondigd. Aangezien de Coronavirus crisis is ontstaan voor de datum waarop de Landsverordening uitzonderingstoestanden in werking zal treden, kan niet achteraf overeenkomstig de Landsverordening uitzonderingstoestanden een uitzonderingstoestand worden afgekondigd. In de memorie van toelichting dient hierop ook ingegaan te worden.

d. De straffen

1°. *Vervolging in verband met het nulla poena-beginsel*

In artikel 35 van het ontwerp wordt voorgesteld om de bekrachtiging van de ministeriële beschikkingen COVID (zijnde ministeriële beschikkingen sec) niet tot strafbaarheid of zwaardere strafbaarheid van feiten begaan vóór de dag van inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden te laten leiden. Indien de inhoud van de ministeriële beschikkingen COVID in een ministeriële regeling met algemene werking zouden worden opgenomen dan zal dit ook met zich meebrengen dat overtreding van de bepalingen van deze regeling, begaan vóór de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden in beginsel niet vervolgbaar zijn op grond van artikel 34 van deze landsverordening. De mogelijkheid van terugwerkende kracht is in dit geval niet mogelijk aangezien geen straf kan worden opgelegd indien daaraan voorafgaand geen (straf)wet bestond (nulla poena-beginsel).

Indien de ministeriële beschikkingen COVID in hun huidige vorm zouden blijven bestaan, dan zal dit met zich meebrengen dat overtreding van de bepalingen van deze regeling, begaan vóór de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden in beginsel niet vervolgbaar zijn (op grond van artikel 34 van deze landsverordening). Artikel 81 van de Landsverordening openbare orde stelt slechts de overtreding van bepalingen van deze landsverordening zelf strafbaar. Dit betekent dat alleen de vóór de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden gepleegde overtredingen van bepalingen van de ministeriële beschikkingen COVID die tevens aangemerkt zouden kunnen worden als een strafbare gedraging genoemd in de Landsverordening openbare orde, de Landsverordening openbare manifestaties, het Wetboek van Strafrecht of een andere bestaande wettelijke regeling tot strafbaarheid kunnen leiden.

2°. *Transactie*

Het is niet duidelijk of inmiddels transactiebedragen zoals bedoeld in artikel 1:149 van het Wetboek van Strafrecht door het Openbaar Ministerie van Curaçao zijn opgelegd en al dan niet



geïnd. De Raad is van oordeel dat deze transactiegelden in elk geval niet opgelegd zouden moeten worden en, indien wel, onverschuldigd zijn betaald.

e. Conclusie

De Raad adviseert de regering om de inhoud van de beschikkingen COVID in een ministeriële regeling met algemene werking op te nemen. De strafbare feiten gepleegd na de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden kunnen op grond van artikel 34 van de Landsverordening uitzonderingstoestanden worden vervolgd.

f. Ten overvloede

Indien de regering in het standpunt volhardt dat de ministeriële beschikkingen COVID in hun huidige vorm dienen te blijven bestaan, dan dient volgens de Raad in de memorie van toelichting een deugdelijke motivering hiervoor te worden opgenomen. Tevens dient uitgelegd te worden om welke reden de strafbare feiten gepleegd vóór de inwerkingtreding van de Landsverordening uitzonderingstoestanden vervolgd kunnen worden. Hierbij is van belang om te beargumenteren - en niet alleen te volstaan met een verwijzing - om welke reden het betoog van prof. mr. L. Rogier ter zake van het tekort schieten van de Landsverordening openbare orde om als publiekrechtelijke grondslag voor ingrijpende beperkingen van grondrechten door de regering als juist aangenomen wordt.

II. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. De termijn voor de verlenging van uitzonderingstoestanden (artikel 2)

In het derde lid van artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat een uitzonderingstoestand in principe voor 90 dagen afgekondigd kan worden. Volgens het vierde lid van dit artikel kan deze termijn van 90 dagen door de Minister van Algemene Zaken wordt verlengd indien de uitzonderingstoestand nog aan het voortduren is. Het is echter niet duidelijk hoeveel dagen de termijn voor verlenging maximaal mag bedragen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 2 van het ontwerp aan te passen.

b. De term "bij landsbesluit" versus "het hebben van algemene strekking" (artikelen 9 tot en met 16)

In de artikelen 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16 van het ontwerp worden grondrechten beperkt. De vorm waarin deze grondrechten volgens deze artikelen wordt beperkt is bij landsbesluit. Uit de memorie van toelichting is af te leiden dat de bedoelde landsbesluiten niet hetzelfde zijn als het landsbesluit, bedoeld in het eerste lid van artikel 2 van het ontwerp, waarin de uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Het is de Raad opgevallen dat deze grondrechten daarentegen in het oorspronkelijk ontwerp wel konden worden beperkt in hetzelfde landsbesluit waarin de uitzonderingstoestand zou worden afgekondigd. Het gevolg van deze keuze van de regering om de grondrechten niet meer in bedoeld landsbesluit tot afkondiging van een uitzonderingstoestand te beperken brengt met zich mee dat deze grondrechten niet bij (een ander) landsbesluit (sec) kunnen worden beperkt. De reden hiervoor is dat de beperking van de grondrechten qua aard van algemene strekking is en voor een ieder zal gelden. Immers, de overheid kan een recht beperken terwijl de burger verplicht is om dit te dulden. Een landsbesluit (sec), dat volgens artikel 2 van de Staatsregeling geen wettelijke regeling van ons land is, is niet van algemene strekking en geldt dus niet voor een ieder. Om deze reden is niet duidelijk waarom de grondrechten, bedoeld in de hierboven genoemde artikelen van het ontwerp bij landsbesluit (sec) doch niet (bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen of) bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen worden beperkt.



De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het eerste en vijfde lid van artikel 9, het eerste en derde lid van artikel 10, het eerste en vierde lid van artikel 11, artikel 12, het eerste lid van artikel 13, het eerste en vierde lid van artikel 14, het eerste lid van artikel 15 en het eerste lid van artikel 16 van het ontwerp aan te passen.

c. De bevoegde minister (artikelen 9, 10, 13, 14, 15 en 16)

Het is niet duidelijk welke minister bevoegd zal zijn om (het landsbesluit c.q.) de ministeriële regelingen met algemene werking bedoeld in de artikelen 9, 10, 13, 14, 15 en 16 van het ontwerp voor te dragen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

d. Bescherming van gegevens van de staat (artikel 11)

Op grond van het tweede lid van artikel 11 van het ontwerp kunnen tijdens een uitzonderingstoestand plaatsen in gebruik bij het Land of bij een onderneming of instelling van het Land en een vennootschap of stichting als verboden plaats worden aangewezen ter bescherming van gegevens, waarvan de geheimhouding noodzakelijk is in het belang van de uit- of inwendige veiligheid van de staat. Het is niet duidelijk of de opsomming van de plaatsen die in dit artikellid worden genoemd voldoende is om geheime gegevens van de staat (lees: het Koninkrijk) te beschermen. Indien het alleen om geheime gegevens van het Land moet gaan, dan adviseert de Raad de regering om "de staat" te vervangen door "het Land".

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het tweede en het vierde lid van artikel 11 van het ontwerp aan te passen.

e. Mededeling achteraf van het binnentreden in een woning (artikel 12 versus 13)

In artikel 13, tweede lid, van het ontwerp wordt, kortgezegd, bepaald dat de belanghebbende achteraf zodra de noodzaak is vervallen van het overtreden van zijn grondrecht en meer in het bijzonder zijn recht op briefgeheim op schriftelijke wijze op de hoogte wordt gebracht, tenzij het belang van het Land zich daar blijvend tegen verzet.

De Raad is van oordeel dat deze mededeling achteraf ook een mogelijkheid zou kunnen zijn in geval van het binnentreden in een woning zonder de toestemming van de bewoner, omschreven in artikel 12 van het ontwerp, voor zover het belang van het Land zich niet hiertegen blijvend verzet.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

f. Termijn voor het verzoeken van schadevergoeding (artikelen 14, 15 en 17)

In het tweede lid van artikel 14, het derde lid van artikel 15 en het vijfde lid van artikel 17 van het ontwerp wordt bepaald dat schade geleden door vergunninghouders van telecommunicatievoorzieningen, eigenaars en gebruikers van roerende en onroerende zaken op verzoek van deze gelaedeerden door de regering kan worden vergoed. Het is niet duidelijk binnen welke termijn de gelaedeerden het betreffende verzoek moeten indienen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen en daarbij bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij de civielrechtelijke verjaringstermijnen opgenomen in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

g. Inbeslagneming van zaken (artikel 16)

1°. De term "zaken"

Volgens het eerste lid van artikel 16 van het ontwerp kunnen tijdens een uitzonderingstoestand zaken waarvan het redelijk vermoeden bestaat dat zij zullen dienen tot het in gevaar brengen van de uit- en inwendige veiligheid of die belangrijk zijn voor de waarheidsvinding in beslag worden genomen. Volgens de toelichting op dit artikel gaat het om voorwerpen. Volgens de Raad



zouden echter ook vermogensrechten tot het in gevaar brengen van de uit- en inwendige veiligheid kunnen dienen of belangrijk zijn voor de waarheidsvinding waardoor deze in beslag genomen zouden moeten kunnen worden.

De Raad is van oordeel dat in plaats van "zaken" beter de term "goederen" kan worden gebruikt en adviseert de regering om het eerste lid van artikel 16 van het ontwerp aan te passen.

2°. Inbeslagneming en het Wetboek van Strafvordering

In artikel 16 van het ontwerp wordt de inbeslagneming van zaken tijdens een uitzonderingstoestand geregeld. In het ontwerp wordt echter niet geregeld op welke wijze omgegaan dient te worden met de inbeslag genomen zaken en eventuele vermogensrechten. Het is niet duidelijk of de procedure neergelegd in de artikelen 119 tot en met 145a van het Wetboek van Strafvordering gevolgd dient te worden of dat de regering voornemens is om met een aparte regeling voor inbeslagneming tijdens uitzonderingstoestanden te komen. De Raad is van oordeel dat in elk geval bepaald moet worden waar de inbeslag genomen zaken en vermogensrechten bewaard of opgeslagen zullen worden, onder wiens beheer deze zaken en vermogensrechten geplaatst zullen worden en op welke wijze teruggave kan geschieden. Tevens dient duidelijk gemaakt te worden of de bepalingen met betrekking tot het beklag bij de strafrechter tegen inbeslagneming neergelegd in de artikelen 150 tot en met 154a van het Wetboek van Strafvordering zullen gelden of dat tegen de inbeslagneming kan worden geklaagd bij de civiele rechter.

De Raad adviseert de regering om duidelijkheid te scheppen door het ontwerp en de memorie van toelichting aan te passen.

h. Onteigening versus bescherming tegen onvolledige registers (artikel 17)

In het vierde lid van artikel 17 van het ontwerp wordt bepaald dat artikel 24 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op de inschrijving van het vorderingsbesluit in de openbare registers.

De Raad mist een onderbouwing van voornoemd artikellid in de memorie van toelichting en adviseert de regering om de toelichting op artikel 17 van het ontwerp aan te vullen.

i. Binnentreden in een woning (artikel 17)

1°. Discrepancie tussen artikelen 17 en 12 van het ontwerp

Op grond van het zevende lid van artikel 17 van het ontwerp kunnen daartoe bevoegde ambtenaren tegen de wil van de bewoners alleen in een woning binnentreden of een plaats betreden die via een woning toegankelijk is indien deze ambtenaren in het bezit zijn van een bijzondere of algemene schriftelijke last van de minister. In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op artikel 12 van het ontwerp. In artikel 12 van het ontwerp wordt de onschendbaarheid van de woning beperkt waardoor het binnentreden tijdens een uitzonderingstoestand zonder enige last mogelijk wordt. Het is niet duidelijk om welke reden het onbeperkt binnentreden in woningen op grond van artikel 12 mogelijk is en daarentegen volgens artikel 17, zevende lid, van het ontwerp gebonden wordt aan het hebben van een algemene of bijzondere schriftelijke last. De Raad is van oordeel dat deze discrepantie zo deze niet opgeheven zal worden, in elk geval een nadere onderbouwing behoeft in de memorie van toelichting.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting en indien nodig het ontwerp aan te passen.

2°. Het proces-verbaal

In het achtste lid van artikel 17 van het ontwerp wordt bepaald dat van het binnentreden een proces-verbaal wordt opgemaakt. Het is niet duidelijk binnen welke termijn dit proces-verbaal opgemaakt dient te worden en aan welke orgaan of organen, danwel de belanghebbende, dit aangeboden dient te worden.



De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het achtste lid van artikel 17 van het ontwerp aan te passen.

j. Plaats van ophouding (artikel 24)

Artikel 24 van het ontwerp regelt de groepsophouding. In het zesde lid van dit artikel wordt bepaald dat de plaats van ophouding geschikt dient te zijn voor de opvang van de op te houden personen. Het is niet duidelijk op welke wijze bepaald zal worden of een plaats al dan niet voor ophouding geschikt is.

De Raad mist een uitzetting hierover in de toelichting op het desbetreffende artikel en adviseert de regering om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

k. De ontheffing (artikel 27)

Artikel 27 van het ontwerp maakt het mogelijk om ontheffing te verlenen aan personen ten aanzien van de beperkingen, bevelen, verboden en plichten die in hoofdstuk 3 van het ontwerp zijn opgenomen. De Raad is van oordeel dat in dit artikel minstens tot uitdrukking gebracht dient te worden dat aan deze ontheffing een bepaalde duur alsmede algemene en bijzondere voorwaarden gesteld kunnen worden. Duidelijk dient gemaakt te worden of het de burger of een bedrijf is die rechtstreeks een verzoek kan indienen en bij welke instantie dit verzoek ingediend moet worden. Daarnaast dient ook een regeling te komen in verband met de intrekking van een ontheffing bij misbruik of ongevoegd en illegaal gebruik ervan. Bovendien moet duidelijk gemaakt worden welke rechtsbescherming de aanvrager zal genieten indien zijn verzoek om ontheffing wordt afgewezen of zijn ontheffing wordt ingetrokken. Volledigheidshalve wordt verwezen naar aanwijzing 115 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het ontwerp aan te passen.

l. Separate toepassing en schadevergoeding (artikel 28)

Artikel 28 van het ontwerp regelt het gebruik van noodbevoegdheden buiten een uitzonderingstoestand als bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, namelijk in geval buitengewone omstandigheden zich voordoen. Dit wordt "separate toepassing" van noodwetgeving genoemd. Wanneer een landsbesluit als bedoeld in het eerste lid van dat artikel in werking wordt gesteld, dient op grond van het tweede lid onverwijld een voorstel van landsverordening aan de Staten te worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bepalingen gegeven bij dat landsbesluit. Dit voorstel van landsverordening kan volgens het derde lid van artikel 28 van het ontwerp verworpen worden door de Staten waardoor de aanvankelijk bij landsbesluit als bedoeld in het eerste lid van genoemd artikel vastgestelde bepalingen, buiten werking moeten worden gesteld. Dit kan naar het oordeel van de Raad (negatieve) gevolgen met zich meebrengen. Ter illustratie, indien op grond van het in het eerste lid van artikel 28 bedoelde landsbesluit bijvoorbeeld waren (levensmiddelen) worden onteigend en ter beschikking worden gesteld aan de bevolking zoals voorgeschreven in de artikelen 17 en 18 van het ontwerp, en dit landsbesluit later door de Staten wordt verworpen, kan de oorspronkelijke eigenaar schade lijden. Het is niet duidelijk of deze schade door de overheid vergoed zal worden. Met andere woorden, artikel 28 van het ontwerp regelt de rechtsgevolgen van de buitenwerkingstelling niet. Het is niet duidelijk op welke wijze hiermee door de regering omgegaan zal worden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 28 van het ontwerp aan te passen en de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

m. De termen "besluit" en "beschikking" (artikelen 30 en 31)

Uit artikel 30 van het ontwerp volgt dat de beslissing tot toepassing van bestuursdwang door de regering een "besluit" wordt genoemd. In de toelichting op artikel 29 van het ontwerp wordt aangegeven dat bewust gekozen is voor het hanteren van de term "besluit" om betrokkenen (lees: belanghebbenden) niet op het verkeerde been te zetten. De reden hiervoor is volgens de regering het feit dat de beslissing om bestuursdwang op een persoon toe te passen geen



“beschikking” mag heten omdat tegen deze beschikking ingevolge artikel 7, tweede lid, aanhef en onder l, van de Landsverordening administratieve rechtspraak, geen beroep open staat bij de administratieve rechter aangezien het gaat om buitengewone omstandigheden. De Raad is van oordeel dat dit argument van de regering om een andere interpretatie aan een juridisch vaststaande term te geven onbestendig is en daardoor achterwege gelaten moet worden. Een “besluit” is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke handeling. Een “beschikking” is ook een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke handeling, maar het is concreet van aard en geldt ten aanzien van een persoon en/of concreet geval. Een “beschikking” is altijd een “besluit”, maar omgekeerd geldt dit niet omdat een “besluit” ook van algemene strekking kan zijn. Juist dit laatste kan volgens de Raad voor een nog grotere verwarring zorgen bij de belanghebbende aangezien beargumenteerd kan worden dat deze beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet in een concreet geval geldt.

In het advies van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Hof), d.d. 20 november 2018, met kenmerk Pr. 175/2018, wordt in paragraaf “3. Afwijken van de Lar bij het Ontw” naar voren gebracht dat in beginsel bij bijzondere wet afgeweken kan worden van een algemene wet (lex specialis derogat lex generalis). In de bijzondere wet moet dan volgens het Hof expliciet opgenomen worden dat afgeweken wordt. Daarnaast dient in de memorie van toelichting verklaard en beargumenteerd te worden om welke reden afgeweken wordt.

De Raad adviseert de regering om in het eerste en derde lid van artikel 30 en in het tweede en derde lid van artikel 31 van het ontwerp de term “besluit” te vervangen door “beschikking”. Vervolgens dient in hoofdstuk 5 van het ontwerp een bepaling opgenomen te worden waarin expliciet tot uitdrukking gebracht wordt dat rechtsbescherming tegen deze beschikking openstaat bij de civiele rechter. Tenslotte dient in de memorie van toelichting beargumenteerd en verklaard te worden om welke reden geen beroep bij de administratieve rechter openstaat.

n. Strijd met het Wetboek van Strafrecht (artikel 34)

In het tweede lid van artikel 34 van het ontwerp wordt bepaald dat handelen in strijd met een beperking, bevel of verbod gegeven bij of krachtens de hoofdstukken 3 en 4 van het ontwerp, met inbegrip van overtreding van een ingevolge artikel 23 gegeven en bekendgemaakt algemeen verbindend voorschrift, voor zover niet opzettelijk begaan, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste twee jaren of geldboete van de derde categorie. Volgens de Raad is deze bepaling in strijd met artikel 1:41 van het Wetboek van Strafrecht, waarin wordt bepaald dat de duur van een hechtenis maximaal een jaar kan bedragen (eerste lid). Op grond van het derde lid van artikel 1:41 van het Wetboek van Strafrecht kan een hechtenis, op gronden gegeven in het tweede lid van dat artikel, in geen geval langer duren dan een jaar en vier maanden.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande artikel 34, tweede lid, van het ontwerp aan te passen.

2. De memorie van toelichting

a. Eigendomsrecht van onroerende zaken vorderen

In de artikelen 17 en 18 van het ontwerp wordt de bevoegdheid van de minister tot het vorderen van het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van roerende en onroerende zaken geregeld. In de negende volzin van de toelichting op de artikelen 17 en 18 van het ontwerp wordt aangegeven dat het ten aanzien van onroerende zaken van belang kan zijn om tijdens uitzonderingstoestanden bepaalde bedrijven en de daarbij behorende processen over te nemen. Het recht om een onroerende zaak te vorderen of het recht om gebruik te kunnen maken van deze onroerende zaak houdt volgens de Raad niet in de bevoegdheid om de in die onroerende zaak gevestigde bedrijven of de processen en werkzaamheden die in dat gebouw worden verricht over te nemen. Indien de regering van mening is dat dit echter wel het geval dient te zijn, dan dient artikel 17 van het ontwerp in dat kader aangepast te worden.



De Raad vraagt de aandacht van de regering voor het bovenstaande.

b. Bekendmaking van regels inzake import of export

Volgens de toelichting op artikel 21 van het ontwerp is de minister bevoegd regels met betrekking tot de import of export van goederen vast te stellen. Deze regels worden gepubliceerd, ook als deze regels niet bij landsbesluit zijn genomen. De Raad is van oordeel dat deze toelichting geen toegevoegde waarde heeft. Aangezien het gaat om algemeen verbindende voorschriften moeten deze voorschriften worden bekend gemaakt. Dit laatste wordt ook uitdrukkelijk in artikel 21, tweede lid van het ontwerp bepaald.

De Raad adviseert de regering de toelichting op artikel 21 van het ontwerp met inachtneming van het bovenstaande te schrappen

c. De verlengingslandsverordening

In de toelichting op het tweede lid van artikel 28 van het ontwerp wordt aangegeven dat een afdoende parlementaire controle zal worden gewaarborgd door de separate toepassing van noodwetgeving te onderwerpen aan een verlengingslandsverorderingsprocedure. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting over het tijdelijk karakter van deze verlengingslandsverordening.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande de memorie van toelichting aan te passen.

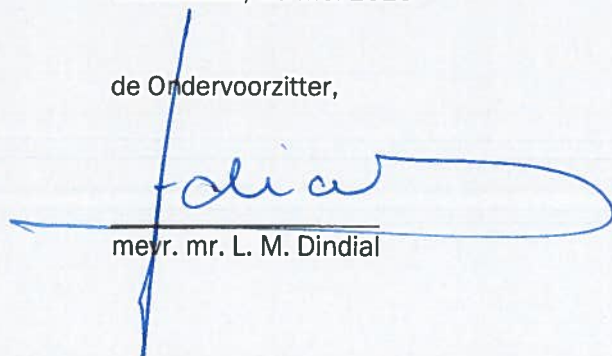
III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

Concluderend geeft de Raad van Advies de regering in overweging de ontwerplandsverordening niet bij de Staten in te dienen dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Willemstad, 15 mei 2020

de Ondervoorzitter,



mevr. mr. L. M. Dindial

de Secretaris,



mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/12-20-LV

Zowel het ontwerp als de memorie van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. De considerans

Voorgesteld wordt om in de tweede overweging de komma achter “uitzonderingstoestand” te schrappen.

b. Artikel 1

Voorgesteld wordt om in navolging van aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving “minister: de Minister van Algemene Zaken” te vervangen door “minister: de minister, belast met algemene zaken”.

c. Voetnoot 1

Voorgesteld wordt om “A.B. 2010 no. 86” in voetnoot 1 te vervangen door “A.B. 2010, no. 86”.

d. Artikel 11

Voorgesteld wordt om in het vijfde lid “de Raad van Advies” te vervangen door “de Raad van Advies Curaçao” en “de Algemene Rekenkamer” te vervangen door “de Algemene Rekenkamer Curaçao”.

e. Artikelen 12 en 17

In onder b van artikel 12 van het ontwerp wordt de term “machtiging” gebruikt, terwijl in artikel 17, zevende lid, de term “last” wordt gebruikt. In verband met de consistentie in woordgebruik stelt de Raad de regering voor deze discrepantie in woordgebruik op te heffen.

f. Artikel 13

Voorgesteld wordt om in het tweede lid een komma na “vervallen” te plaatsen en “van gebruik” te vervangen door “van het gebruik”.

g. Artikel 17

Voorgesteld wordt om in het achtste lid “door hen” te schrappen.

h. Artikel 18

Voorgesteld wordt om in het vierde lid “Minister van Economische Ontwikkeling” in navolging van aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving te vervangen door “minister, belast met economische aangelegenheden”.

i. Voetnoten 6 en 7

Voorgesteld wordt om op pagina 6 van het ontwerp in voetnoot 6 “P.B. 2020, no. 22” te vervangen door “P.B. 2020, no. 21” en in voetnoot 7 “P.B. 2020, no. 23” te vervangen door “P.B. 2020, no. 24”.

2. De memorie van toelichting

a. Vindplaats van wettelijke regelingen

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar Nederlandse wetgeving. Voorgesteld wordt om de vindplaats van deze wettelijke regelingen in voetnoten aan te geven.



b. Pagina 2

Voorgesteld wordt om:

- in de eerste volzin van de eerste alinea "in artikel 96" te vervangen door "in het eerste lid van artikel 96";
- in de eerste volzin van de tweede alinea "Ook is denkbaar" te vervangen door "Denkbaar is ook".

c. Pagina 3

Voorgesteld wordt om:

- in de tweede volzin van het voorlaatste tekstblok "GT nos. 34 en 35" te vervangen door "GT no.'s 34 en 35";
- in de tweede volzin van het laatste tekstblok achter "Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens" de zinsnede "en de fundamentele vrijheden" op te nemen.

d. Pagina 6

Voorgesteld wordt om de eerste volzin van het tweede tekstblok te vervangen door "Verder kan Curaçao ook een beroep doen op dienstplichtigen en het Vrijwilligerskorps Curaçao (VKC)".

e. Pagina 16

Voorgesteld wordt om:

- de vindplaats van de in de voorlaatste volzin van het eerste tekstblok genoemd wettelijke regeling in een voetnoot aan te geven;
- in het derde tekstblok het opschrift "Artikel 13 en 14" te vervangen door "Artikelen 13 en 14".

f. Pagina 18

Voorgesteld wordt om in voetnoot 15 ten behoeve van de consistentie "Stb." te vervangen door "Staatsblad".

g. Pagina 20

Voorgesteld wordt om in de voorlaatste volzin van het eerste tekstblok "erop gelet worden" te vervangen door "erop gelet te worden".

Voorgesteld wordt in de voorlaatste volzin van het voorlaatste tekstblok "permanent" te vervangen door "continu".

h. Pagina 22

Voorgesteld wordt om:

- in de laatste volzin van het eerste tekstblok "staatsregeling" te vervangen door "Staatsregeling"
- in het derde tekstblok het opschrift "Artikel 29" te vervangen door "Artikelen 29, 30 en 31".

i. Pagina 23

Voorgesteld wordt om de vindplaats van de in het voorlaatste volzin van het laatste tekstblok genoemde wettelijke regeling in een voetnoot op te nemen.

