

MEMORIE VAN TOELICHTING Landsverordening uitzonderingstoestand

Algemeen

Onderhavig ontwerp strekt tot regeling van de afkondiging, de handhaving en de opheffing van een uitzonderingstoestand, en tot vaststelling van de bevoegdheden die door het burgerlijk gezag kunnen worden toegepast gedurende een uitzonderingstoestand.

Artikel 112 van de Staatsregeling van St. Maarten bepaalt dat een uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid en de openbare orde. De term uitzonderingstoestand geeft reeds aan dat er sprake is van een situatie waarin het normale maatschappelijke leven geen doorgang kan vinden. Om deze situatie te beheersen en te normaliseren kan het noodzakelijk zijn dat het burgerlijk gezag over bevoegdheden beschikt, waarover het onder normale omstandigheden niet beschikt. Zoals ook uit artikel 112 blijkt kunnen gedurende een uitzonderingstoestand een aantal grondrechten van de burgers worden beperkt. Gezien het ingrijpende karakter van een dergelijke beperking is de grondslag daartoe ook in de Staatsregeling gelegd.

Het ontwerp in grote lijnen

Bij het concipiëren van onderhavig ontwerp is onderscheid gemaakt tussen de afkondiging van een uitzonderingstoestand en de toepassing van noodwetgeving in een bepaalde maatschappelijke sector.

In het geval van de afkondiging van een uitzonderingstoestand staat het land tegenover buitengewone omstandigheden die het maatschappelijk leven dusdanig beïnvloeden, dat er geen sprake meer is of kan zijn van een normale gang van zaken. De regering zal dan ter beheersing van deze situatie over bevoegdheden moeten kunnen beschikken om deze buitengewone omstandigheden het hoofd te bieden. De achtergronden die aanleiding geven tot een situatie waarbij het wenselijk is een uitzonderingstoestand af te kondigen, kunnen verschillen. Er kan sprake zijn van een natuurramp, maar ook van sociale onrust. In het ergste geval is er sprake van een terroristische of militaire dreiging of actie van buiten.

Van een uitzonderingstoestand dient de situatie te worden onderscheiden dat in een bepaalde maatschappelijke sector wegens uitzonderlijke omstandigheden, behoefte is aan de toepassing van noodwetgeving. Bijvoorbeeld ter bestrijding van hamstereisen of prijsopdrijving door een tijdelijke stremming van de invoer van goederen (brandstoffen, voedsel). Ook kan worden gedacht aan het tijdelijk toekennen van bevoegdheden aan een ander bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld artikel 15 Landsverordening opruiming schepen en wrakken). Hierbij is dan geen sprake van de beperking van grondrechten van de burgers, maar van het toepassen van bijzondere regels.

De bevoegdheden opgenomen in onderhavige landsverordening betreffen in de eerste plaats het beperken van de grondrechten van de burgers. Deze beperkingen, alhoewel die gelden ter bescherming van de burgers zelf, 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 van de grondrechten van de burgers zal enkel geschieden en voortduren in omstandigheden die deze beperking rechtvaardigen. De reactie van de burgers bij de afkondiging van een uitzonderingstoestand en de hieraan gekoppelde mate van optreden die noodzakelijk is ter handhaving hiervan, dienen zorgvuldig te worden afgewogen.

Ook de relatie met Saint Martin behoeft in deze bijzondere aandacht. Enerzijds wegens het gevaar dat onrust vanuit Saint Martin van invloed kan zijn op Sint Maarten, maar ook omgekeerd. Nauwe samenwerking en afstemming met de Franse autoriteiten is dan ook noodzakelijk.

In deze landsverordening worden bijzondere bevoegdheden toegekend aan het burgerlijk gezag. 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.

Staatkundige context

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. Wat Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft zijn voorts de artikelen 30 tot en met 34 van het Statuut van belang. In deze artikelen wordt de basis gelegd voor de Defensiewet Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en de daarbij horende uitvoeringsregelingen op landsniveau, en de regeling van de uitzonderingstoestand.

Onderhavig ontwerp past dan ook in de bredere, staatkundige context, aangezien een situatie die aanvankelijk onder de noemer burgerlijke onrust kon worden aangemerkt, kan verworden 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 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 vóór 1954. In het derde lid van artikel 34 is tevens bepaald dat bij rijkswet kan worden geregeld dat zoodoorg 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.

Voor Sint Maarten, en gelijkelijk Sint Eustatius en Saba, is voor de toekomst wenselijk dat een besluit wordt genomen omtrent het stationeren van een deel van de krijgsmacht van het Koninkrijk op de Bovenwindse Eilanden. Momenteel is er geen aanwezigheid van Nederlandse troepen. Militaire bijstand zal dan moeten worden verleend door de eenheden gestationeerd op Curaçao of 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 Sint Maarten niet als militair gezag worden aangemerkt. Dit neemt niet weg dat zoals het geval is in het voorstel van rijkswet tot instelling van de kustwacht, dat de Kustwacht bijstand verleent in gevallen van ramp, ongeval of verkeersverstoringen.

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

In onderhavig ontwerp wordt dan ook geen vordering van eigendom geregeld als bedoeld in de Oorlogswet voor Nederland, maar is wel de bevoegdheid toegekend om zaken te gebruiken of in gebruik te vorderen. Wél is in artikel 17, derde lid, van het onderhavige ontwerp een regeling opgenomen voor het aanbrengen van veranderingen aan zaken die op grond van genoemde bevoegdheid zijn gebruikt of gevorderd.

Naast de dienstplichtigen kan Sint Maarten zich ook beroepen op het Vrijwilligerskorps Sint Maarten (VKS). Dit korps bestaat sinds 1997 en is opgericht op basis van de de Landsverordening op de weerkorpsen 1997 (P.B. 1997, nr. 335). Dit korps bestaat momenteel uit 95 vrijwilligers die worden ingezet ter ondersteuning van de politie bij de handhaving van de openbare orde.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de wettelijke regelingen die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en de landsverdediging.

Regelingen op koninkrijksniveau en landsniveau	<u>Burgerlijk gezag</u> (hevige sociale onrust)	<u>Militair gezag</u> (oorlog)
Koninkrijksniveau		
Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, en de artikelen 30 tot en met 34 van het Statuut		X
Reglement voor de Gouverneur van	X	

Sint Maarten		
Besluit aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba	X	X
Defensiewet Aruba, Curacao en Sint Maarten (Stb. 1955, 138)		X
Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten		X
Militair straf- en tuchtrecht		X
Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curacao en Sint Maarten, alsmede voor de openbare lichamen Bonaire Sint Eustatius en Saba	X	
Rijkswet Noodvoorzieningen scheepvaart (Stb. 1972, 416)		X
Rijkswet vaarplicht (Stb. 1972, 415)		X
Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen (Stb. 1967, 162)		X
Landsniveau		
Artikel 112 van de Staatsregeling	X	
Landsverordening uitzonderingstoestand	X	
Dienstplichtlandsverordening 1961		X
Landsverordening op de weerkorpsen	X	
Landsverordening politie	X	
Landsverordening rampenbestrijding	X	

Financiële implicaties

De financiële consequenties van deze landsverordening zijn in principe nihil, aangezien er geen in maatregelen 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. Het instellen van een fonds voor noodgevallen zal nader worden gezien.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Eerste lid

De term "buitengewone omstandigheden" moet worden gelezen in samenhang met "dit vereisen ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid". 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 "uitwendige of inwendige veiligheid" is ontleend aan het eerste lid van artikel 112 van de Staatsregeling en moet ruim worden opgevat.

De voordracht tot het landsbesluit, waarbij de uitzonderingstoestand wordt afgekondigd, geschiedt door de Minister-President. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat afkondiging van een noodtoestand een zaak van algemeen regeringsbeleid is.

Tweede en derde lid

Omdat in noodgevallen snel handelen noodzakelijk is, is in het tweede lid voorgeschreven dat in het landsbesluit zelf wordt bepaald hoe het bekend wordt gemaakt. Gedacht kan worden aan bekendmaking op radio en televisie. Ten behoeve van de rechtszekerheid mag een uitzonderingstoestand niet eerder ingaan dan het moment waarop het bekend is gemaakt.

In het derde lid wordt bepaald dat, ongeacht de wijze van bekendmaking, genoemd in het tweede lid, het landsbesluit in elk geval in het Afkondigingsblad wordt geplaatst. Daarmee wordt het ingrijpende karakter van de uitzonderingstoestand geaccentueerd.

De afkondiging van de uitzonderingstoestand heeft twee rechtsgevolgen: Allereerst treedt artikel 112, derde lid, van de Staatsregeling in werking. Daarin is vermeld dat terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij landsbesluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen, de Staten beslissen omtrent het voortduren daarvan. In de tweede plaats krijgt de regering de bevoegdheid om de maatregelen te nemen zoals die in de artikelen 5 en volgende van deze landsverordening zijn beschreven.

Artikel 3

Het is van belang dat er waarborgen zijn voor de Staten om hun bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Dit artikel bevat een dergelijke waarborg.

Zodra de noodtoestand is uitgeroepen hebben de Staten op grond van artikel 112, derde lid, van de Staatsregeling de bevoegdheid te beslissen over het al of niet voortduren daarvan. De Staten mogen ook een termijn stellen tot welke de noodtoestand uiterlijk mag duren.

Behalve door de Staten, kan ook door de regering, bij landsbesluit, de uitzonderingstoestand 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 4

In deze bepaling is een voorziening getroffen voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een besluit van de Staten dan wel van de regering tot opheffing van de uitzonderingstoestand.

Het eerste lid bepaalt dat dit besluit op de daarin bepaalde wijze op last van de voorzetter van de Staten bekend wordt gemaakt. Een besluit van de regering wordt door de zorg van de Minister van Algemene Zaken in het Afkondigingsblad geplaatst. Een besluit treedt direct na bekendmaking in werking.

Artikel 5

Deze bepaling stelt buiten twijfel dat het einde van de noodtoestand ook betekent dat de beperkende maatregelen die zijn genomen ingevolge de artikelen 7 tot en met 16 hun werking onmiddellijk verliezen.

Artikelen 7 tot en met 16

Deze bepalingen bevatten de maatregelen die de regering kan nemen tijdens de noodtoestand. Het betreffen in veel gevallen aangelegenheden die een inbreuk maken op grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht van vergadering, het briefgeheim etcetera. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke inbreuk niet te lichtvaardig moet worden toegepast. De overheid zal zich daarbij moeten leiden door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het beginsel van proportionaliteit houdt in dat de mate, de frequentie en de duur van de te nemen maatregelen moeten zijn afgestemd op de ernst van de situatie. Het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel brengt mee dat de overheid zich bij elke afzonderlijke maatregel ervan moeten vergewissen of een langer voortduren daarvan nodig is en of deze niet kan worden vervangen door een minder ingrijpende maatregel.
