

Vergaderjaar 1987–1988

20271

Wijziging van een aantal wetten in verband met het vervallen van artikel 201, vierde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**Algemeen***Paragraaf 1. Inleiding*

Bij de laatste grondwetsherziening heeft de wetgever er de voorkeur aan gegeven het begrip «oorlogsgevaar» niet meer als apart begrip in de nieuwe Grondwet te laten voorkomen.¹

Het niet meer vermelden in de huidige Grondwet van de oude bepaling van artikel 201, vierde lid («Of er oorlogsgevaar in de zin waarin dat woord in 's Lands wetten voorkomt, aanwezig is, beslist de Koning») werd gekoppeld aan een overgangstermijn. Ter voorkoming van een rechtsvacuüm zo lang de wetgeving op dat punt nog niet is aangepast, is in de huidige Grondwet additioneel artikel XXII opgenomen dat bepaalt dat artikel 201, vierde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972 gedurende vijf jaren of een bij of krachtens de wet te bepalen kortere termijn van kracht blijft. Dit houdt in dat de wetgeving uiterlijk op 17 februari 1988 op dit punt moet zijn aangepast.

De wetten en wetsbepalingen die voor hun inwerkingtreding gekoppeld zijn aan het begrip «oorlogsgevaar» zijn te onderscheiden in twee groepen.

De eerste groep wordt gevormd door de noodwetten en wetsbepalingen die als voorwaarde voor inwerkingstelling naast de toestand van oorlogsgevaar² zelf een procedure voor inwerkingstelling voorschrijven. Voorbeelden hiervan zijn de Hamsterwet, de Havennoodwet, de Noodwet arbeidsvoorziening en de Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart.

De tweede groep is samengesteld uit die noodwetten en wetsbepalingen welke uitsluitend bij afkondiging van een koninklijk besluit ex artikel 201, vierde lid, in werking treden. Voorbeelden uit deze groep zijn: de Wet militaire inundatiën, artikel 21 van de Wet gevaarlijke stoffen en artikel 56 van de Binnenscheepenwet.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de noodwetten en wetsbepalingen uit de tweede groep aan te passen, omdat alleen daar zonder nadere voorziening na de genoemde datum van 17 februari 1988 een rechtsvacuüm zou ontstaan in geval van oorlogsgevaar.

Overigens zal los van het voorliggende wetsvoorstel de gehele noodwetgeving in het kader van een voorgenomen harmonisatie van de noodwetgeving worden aangepast. Deze harmonisatie zal geschieden bij

¹ Als gevolg van het verwerpen van de herziening van de grondwettelijke defensiebepalingen in 1981, komt dit begrip thans nog wel voor in artikel 101 van de huidige Grondwet. Het in 1983 ingediende voorstel van Rijkswet tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging (artikelen 97 tot en met 102) strekt tot het doen vervallen van artikel 101. Wel blijft het op grond van additioneel artikel XXX nog van kracht, tot dat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen.

² Deze term komt meestal voor te zamen met de termen oorlog, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

de uitvoeringswetgeving van artikel 103 van de Grondwet, betreffende de uitzonderingstoestanden. Beoogd wordt een doorzichtiger systeem van uitzonderingstoestanden, passend in de opzet van artikel 103 Grondwet, en een zekere eenheid in de terminologie met betrekking tot de buitengewone omstandigheden, waaronder de verschillende noodwetten in werking kunnen worden gesteld. Bovendien moet de harmonisatie het euvel van de noodwetgeving wegnemen, dat er zoveel verschillende procedures bestaan waarmee de regelingen voor buitengewone omstandigheden in werking worden gesteld en de betrokkenheid van het parlement daarbij niet op eenduidige wijze is geregeld.

Zonder vooruit te willen lopen op deze harmonisatie, is in het onderhavige wetsvoorstel in een enkel geval een iets verdergaande aanpassing in de terminologie aangebracht dan strikt genomen noodzakelijk is voor het voorkomen van een rechtvacuüm. Waar dit het geval is, wordt dit in de artikelsgewijze toelichting aangegeven.

Wat de lagere regelgeving betreft kan worden opgemerkt dat deze, voor zover zij daarvoor in aanmerking komt, door de regering zal worden gewijzigd in overeenstemming met het boven geschetste beeld.

Paragraaf 2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel, in geval van oorlogsgevaar na 17 februari 1988, het ontstaan van een rechtvacuüm als gevolg van het vervallen van artikel 201, vierde lid, Grondwet te voorkomen. Dit geschiedt door in de desbetreffende wetten het vereiste van een koninklijk besluit op te nemen voor de inwerkingstelling.

In het kader van de toekomstige harmonisatie van de noodwetgeving worden naast het berip oorlogsgevaar ook de andere in die wetten genoemde buitengewone omstandigheden vermeld, waaronder die wetten kunnen werken. Aldus wordt geen voedsel gegeven aan de gedachte waartoe de huidige noodwetgeving aanleiding zou kunnen geven, nl. dat door de vermelding van andere omstandigheden dan oorlogsgevaar uit die omstandigheden rechtstreeks bevoegdheden zouden kunnen voortvloeien, zonder dat daartoe bij koninklijk besluit is gemachtigd.

Verder wordt voorgesteld om in de aan te passen wetten verouderde benamingen van overheidsfunctionarissen en -organen, waar nodig, te vervangen door hun huidige benaming.

Tevens worden enige redactionele verbeteringen in de wetsteksten voorgesteld welke voortvloeien uit de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek.

Paragraaf 3. Dereguleringsaspecten

Het wetsontwerp vloeit voort uit de grondwetsherziening van 1983 en heeft een wetstechnisch karakter. Het beoogt het ontstaan van een rechtvacuüm, als gevolg van het niet meer kunnen afkondigen van een koninklijk besluit op grond van artikel 201, vierde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972, te voorkomen. Voor de inhoud zij overigens verwezen naar de paragrafen 1 en 2 van deze memorie van toelichting.

Het wetsontwerp ontmoet uit hoofde van deregulering geen bezwaren.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Naast het invoegen in artikel 2 van de Wet verplaatsing bevolking van het vereiste van een koninklijk besluit is van deze gelegenheid tevens gebruik gemaakt om in het tweede lid de zinsnede «In dezelfde gevallen» uit oogpunt van een eenvormige redactie te vervangen door «In geval van

oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden».

Artikel III

In artikel 3 van de Warenwet wordt naast het opnemen van het vereiste van een koninklijk besluit ook een redactionele aanpassing ingebracht. Deze aanpassing is conform het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in behandeling zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet (wetsvoorstel 17 495) en houdt in dat de zinsnede «de bepalingen van deze wet en van de krachtens haar gegeven algemene maatregelen van bestuur en plaatselijke verordeningen» wordt vervangen door: «deze wet».

Artikel V

De aanhef van de artikelen 76a, eerste lid, en 76f bis, eerste lid, van de Onteigeningswet luidt thans:

«Wanneer door Ons is bekend gemaakt, dat oorlogsgevaar in den zin, waarin dat woord in 's Lands wetten wordt gebezigd, aanwezig is, of wel wanneer de krijg is uitgebroken». Deze bewoordingen bevatten een duidelijke verwijzing naar het afkondigen van een Kb-oorlogsgevaar ex artikel 201, vierde lid, Grondwet naar de tekst van 1972. Anders dan de overige in dit wetsvoorstel te wijzigen bepalingen, waarin meer impliciet – door het louter vermelden van «oorlogsgevaar» – naar het Kb-oorlogsgevaar wordt verwezen, kunnen de artikelen 76a, eerste lid, en 76f bis, eerste lid, van de Onteigeningswet ook aldus worden gelezen dat zij reeds zelf een koninklijk besluit voorschrijven en dat derhalve in casu geen rechtsvacuüm zal ontstaan.

Door het gebruik van de aan artikel 201, vierde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972 gelijklopende formulering kunnen hierover echter gemakkelijk misverstanden rijzen. Teneinde iedere verwarring in dit opzicht te voorkomen, wordt voorgesteld, mede in het licht van de toekomstige harmonisatie in de terminologie, de redactie van de bepalingen aan te passen aan de thans meer gangbare en ook ten aanzien van andere bepalingen in dit wetsvoorstel voorgestelde criteria. Materieel worden daarbij noch de toepassingsmogelijkheden, noch de procedure gewijzigd.

Artikel VI

In artikel 1 van de Wet militaire inundatiën is het vereiste van een koninklijk besluit ingevoegd.

De in de onderdelen B en C voorgestelde wijzigingen houden in dat de verouderde benamingen «Minister van Oorlog» en «Departement van Oorlog», op die plaatsen waar ze vóórkomen in de Wet militaire inundatiën worden vervangen door de huidige benamingen: «Minister van Defensie» en «Ministerie van Defensie».

Artikel VII

In de artikelen 28, eerste lid, (onderdeel B van artikel VII) en 35, eerste lid, (onderdeel I) van de Inkwartieringswet is de voorwaarde van een koninklijk besluit ingebracht.

De bestaande Inkwartieringswet gaat in haar redactie nog uit van de situatie dat er een Ministerie van Oorlog en een Ministerie van Marine bestonden. Nu het Ministerie van Marine is opgeheven en zijn werkzaamheden door het Ministerie van Defensie worden voortgezet, wordt voorgesteld om het niet meer bestaande onderscheid tussen Ministerie/Minister van Oorlog en Ministerie/Minister van Marine in de Inkwartie-

ringswet te schrappen. Het vierde lid van artikel 44 en het derde lid van artikel 47 zijn in verband hiermee overbodig en kunnen derhalve vervallen (onderdeel J).

Artikel VIII

In het eerste lid van artikel 45 van de Wegenverkeerswet is naast de invoeging van het vereiste van een koninklijk besluit tevens, in het licht van de komende harmonisatie in terminologie, de zinsnede «staat van oorlog of staat van beleg, dan wel in geval door Ons is verklaard dat de omstandigheden, bedoeld in artikel 1 onder 2e der Wet van 23 mei 1899 (Staatsblad 128), zulks noodzakelijk maken,» vervangen door: «of andere buitengewone omstandigheden». De voorgestelde formulering, welke ook beter aansluit bij de bestaande noodwetgevingsbepalingen, vervangt onder meer de verouderde verwijzing naar de Wet van 23 mei 1899, Stb. 128, die bij de invoering van de Oorlogswet voor Nederland is ingetrokken (Stb. 1964, 337). Opgemerkt zij nog, dat bij de genoemde harmonisatie het tweede lid van artikel 45 zal worden betrokken.

In het eerste en het tweede lid van artikel 45 zijn in de zinsnede «dan voorzover zulks door Ons bij algemene maatregel van bestuur is bepaald» de woorden «door Ons» geschrapt. Deze woorden zijn overbodig, daar uit artikel 89, eerste lid, van de Grondwet reeds volgt dat algemene maatregelen van bestuur bij koninklijk besluit (voorheen uitgedrukt als «door Ons») worden vastgesteld. Verder is in het eerste en het tweede lid de zinsnede «de door Ons aan te wijzen overheidsdiensten» vervangen door: «de bij die maatregel aan te wijzen overheidsdiensten».

Artikel IX

In artikel 57 van de Luchtvaartwet wordt, naast de invoeging van het vereiste van een koninklijk besluit, tevens in het licht van de eerder genoemde harmonisatie de zinsnede «staat van oorlog of staat van beleg, dan wel in geval door Ons is verklaard, dat buitengewone omstandigheden zulks ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid noodzakelijk maken» vervangen door «of andere buitengewone omstandigheden». Verder zijn de twee hierna volgende redactionele verbeteringen aangebracht. De zinsnede «de bepalingen van en krachtens deze wet» wordt vervangen door: «het bepaalde bij of krachtens deze wet». In de zinsnede «dan voor zover zulks door Ons bij algemene maatregel van bestuur is bepaald» zijn de woorden «door Ons» geschrapt; voor een toelichting daarop zij verwezen naar het gestelde in de toelichting op artikel VIII.

Artikel X

De bestaande tekst van artikel 21 van de Wet gevaarlijke stoffen spreekt over «buiten werking stellen of wijzigen». Artikel 89, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat algemene maatregelen van bestuur bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Een minister is derhalve niet bevoegd een algemene maatregel van bestuur te «wijzigen».

Om deze reden is er voor gekozen in de voorgestelde tekst de Minister van Defensie niet de bevoegdheid te geven, nadat een daartoe strekkend koninklijk besluit is aangekondigd, de krachtens de Wet gevaarlijke stoffen uitgevaardigde regelen en voorschriften buiten werking te stellen of te wijzigen, maar hem de bevoegdheid te verlenen die regelen en voorschriften buiten werking te stellen of ervan af te wijken.

Artikel XI

In artikel 12 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen wordt, naast de invoeging van het vereiste van een koninklijk besluit, de zinsnede «staat

van oorlog of staat van beleg, dan wel gedurende de toestand van verhoogde waakzaamheid of de burgerlijke uitzonderingstoestand» vervangen door de zinsnede «of andere buitengewone omstandigheden» welke formulering beter aansluit bij de overige noodwetgevingsbepalingen. De oude formulering met opsomming van de uitzonderingstoestanden uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en uit de Oorlogswet voor Nederland was onnodig en daardoor verwarrend.

Voorts zijn in dit artikel twee redactionele verbeteringen aangebracht. De zinsnede «de bepalingen van en krachtens deze wet» wordt vervangen door: «het bepaalde bij of krachtens deze wet». In de zinsnede «dan voorzover door Ons bij algemene maatregel van bestuur is bepaald» zijn de woorden «door Ons» geschrapt; voor een toelichting daarop zij verwezen naar het gestelde in de toelichting op artikel VIII.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
R. F. M. Lubbers

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. P. van Dijk

De Minister van Defensie,
W. F. van Eekelen