

Vergaderjaar 1993–1994

23 790

Regeling met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Bij brief van 30 juni 1987 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben onze ambtsvoorgangers een Notitie over de uitvoering door de wetgever van artikel 103 van de Grondwet inzake uitzonderingstoestanden aangeboden (kamerstukken II 1986/87, 20 028, nrs. 1–2). De Notitie is behandeld in de vergadering van de Tweede Kamer d.d. 9 juni 1988 (Hand. II 1987/88, blz. 4691–4709).

In deze Notitie werden de hoofdlijnen geschetst langs welke zij zich voorstelden de uitvoeringswetgeving terzake van de uitzonderingstoestanden aan te vatten. Op hoofdlijnen bleek de Tweede Kamer de voorstellen te kunnen onderschrijven.

Samengevat betreffen de voorstellen, welke wij overnemen, het volgende:

- het bestaande stelsel van naast of los van elkaar geregelde buitengewone rechtstoestanden moet worden vervangen door twee, naar zwaarte opklimmende, uitzonderingstoestanden op basis van artikel 103 van de Grondwet;
- de mogelijkheid blijft gehandhaafd in door de wet aangewezen gevallen (delen van) noodwetgeving in werking te stellen zonder dat een uitzonderingstoestand wordt afgekondigd;
- de door artikel 103 van de Grondwet vereiste uitvoeringswetgeving wordt tevens aangewend om de in de noodwetgeving gebezigde uiteenlopende terminologieën voor buitengewone omstandigheden waarin die noodwetgeving kan worden gehanteerd te harmoniseren; ook de procedures volgens welke noodwetgeving in werking kan worden gesteld dienen zoveel mogelijk gelijklopend te worden gemaakt;
- een wettelijke voorziening moet worden getroffen voor de wijze waarop een beslissing van de Staten-Generaal in verenigde vergadering inzake het voortduren van een afgekondigde uitzonderingstoestand algemeen bekend wordt gemaakt.

Het voorliggende voorstel tot een Coördinatiewet uitzonderingstoestanden voorziet in de instelling van twee uitzonderingstoestanden: de

beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. De in de bestaande wetten voor buitengewone omstandigheden (noodwetgeving) toegekende bevoegdheden worden in het wetsvoorstel verdeeld over de beperkte en de algemene noodtoestand. Als maatstaf voor deze verdeling geldt dat de meest ver gaande bevoegdheden, met name die waarmee in het kader van artikel 103 van de Grondwet afwijking van de in dat artikel genoemde grondrechten is toegelaten, alleen in de algemene noodtoestand mogen worden gehanteerd.

De keuze om de scheidslijn tussen de beperkte en de algemene noodtoestand te beperken tot het criterium of sprake is van afwijken van de in artikel 103, tweede lid, van de Grondwet genoemde grondrechten berust derhalve op de overweging dat afwijkingen van bedoelde grondrechten de zwaarste ingrepen in de rechtsorde betekenen die alleen in de ernstigste omstandigheden – dat wil zeggen omstandigheden die zo ernstig zijn dat het uitroepen van de algemene noodtoestand noodzakelijk is – aan de orde kunnen zijn. Het afbreuk doen aan essentiële rechten van burgers mag in een democratische en sociale rechtsstaat slechts aan de orde komen als het voortbestaan van de vrije samenleving in het geding is en een inbreuk op deze rechten noodzakelijk is om dit voortbestaan veilig te stellen. In die voorwaarden is tevens de ratio gelegen van de beperking tot de grondrechten die in artikel 103, tweede lid, worden genoemd. Het ontnemen van alle vrijheidsrechten aan burgers kan immers onmogelijk ten dienste staan van het voortbestaan van een vrije samenleving.

De mogelijkheid tot afwijking van artikel 113, eerste en derde lid, van de Grondwet kan in het voorgestelde stelsel eveneens uitsluitend in de algemene noodtoestand kan worden toegepast. Hoewel het in het geval van artikel 113 strikt genomen niet om een grondrecht gaat hebben wij gemeend deze afwijkingmogelijkheid, gelet op het verstrekkende karakter ervan waarbij eveneens de rechtspositie van de burger in het geding is, op dezelfde voet te moeten behandelen.

Afwijkingen van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de provincies, gemeenten en waterschappen die artikel 103, tweede lid, mogelijk maakt zijn weliswaar eveneens ingrijpend van aard doch naar onze opvatting principiële van een andere orde. Het gaat hierbij om ingrepen in de bestuurlijke verhoudingen terwille van een snel en eenduidig handelen van het bestuur als bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. Wij achten het in dat licht acceptabel ook in de beperkte noodtoestand de betrokken bevoegdheden te beperken.

Overigens bevat het wetsvoorstel voorschriften omtrent afkondiging, opheffing en einde van de beperkte en de algemene noodtoestand en de overgang van de beperkte naar de algemene noodtoestand en omgekeerd.

De in de Notitie aangekondigde terminologische en procedurele aanpassing van de noodwetgeving hebben wij uitgewerkt in een wetsvoorstel tot invoering van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Invoeringswet), dat gelijktijdig met dit wetsvoorstel is ingediend. Tevens zijn ingediend ontwerpen tot hernieuwde vaststelling van de Oorlogswet voor Nederland (OWN) en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Aanvankelijk lag het in ons voornemen de in de twee laatstgenoemde wetten noodzakelijke terminologische en procedurele aanpassingen op te nemen in de Invoeringswet. Dit bleek bij de uitwerking toch bezwaarlijk te zijn. Door de verdeling van de artikelen van de OWN en van de Wbbbg over de beperkte en de algemene noodtoestand zou een zodanig uitgebreide en technisch ingewikkelde wijziging noodzakelijk zijn dat de Invoeringswet praktisch onleesbaar zou worden. Wij geven daarom de voorkeur aan een nieuw ontwerp voor de OWN en de Wbbbg. De voorstellen voor de Coördinatiewet, de

Invoeringswet, de OWN en de Wbbbg moeten in onderlinge samenhang worden gelezen.

Bij de voorbereiding van deze wetsvoorstellen is tegen de achtergrond van de uit artikel 11 van de Grondwet voortvloeiende noodzaak in de OWN (artikel 8 van dat wetsvoorstel), de bevoegdheid tot geweldgebruik in buitengewone omstandigheden te expliciteren onderkend, dat tevens een wettelijke voorziening voor het gebruik van geweld gewenst is bij de uitvoering van de bewakings- en beveiligingstaak in andere omstandigheden dan bedoeld in artikel 8 van de OWN. Deze voorziening wordt getroffen in de voorgestelde Rijkswet geweldgebruik krijgsmacht in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak, welke is toegevoegd aan het viertal genoemde wetsvoorstellen in het kader van de noodwetgeving.

Onze voorstellen zijn – met uitzondering van het laatstgenoemde bepaald door het kader dat in de Notitie daarvoor is gegeven; dit kader is alleen daar anders uitgewerkt waar de parlementaire behandeling van de Notitie daartoe naar ons oordeel aanleiding gaf. In het vervolg van deze memorie gaan wij daarop nog in het bijzonder in.

2. De reikwijdte van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden strekt zich uit over het geheel van de Nederlandse noodwetgeving. Bijna de gehele noodwetgeving¹ wordt geënumereerd in de twee lijsten, die deel uitmaken van de Coördinatiewet. De Coördinatiewet geeft aan in hoeverre deze noodwetgeving in beide noodtoestanden of alleen in de algemene noodtoestand kan worden toegepast. Noodwetgeving die na de Coördinatiewet tot stand kan komen zal door aanvulling van de Coördinatiewet onder het bereik daarvan worden gebracht.

Door de instelling van de beperkte en de algemene noodtoestand (twee uitzonderingstoestanden in de zin van artikel 103 van de Grondwet) komen de thans in de noodwetgeving voorkomende staat van oorlog en staat van beleg (Oorlogswet voor Nederland, Stb. 1964, 337), de toestand van verhoogde waakzaamheid en de burgerlijke uitzonderingstoestand (Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, Stb. 1952, 367) en de overige meestal zonder speciale benaming en los van elkaar staande buitengewone rechtstoestanden te vervallen.

Op het stelsel van bundeling van noodwetgeving in het systeem van twee uitzonderingstoestanden – aan deze bundeling ontleent het wetsvoorstel de naam Coördinatiewet – geldt de volgende aanvulling. In de voorgestelde Invoeringswet en de voorgestelde nieuwe OWN en Wbbbg wordt de mogelijkheid geschapen bij een zich aankondigende crisis delen van de noodwetgeving toe te passen zonder dat een uitzonderingstoestand moet worden afgekondigd. Op de noodzaak hiervan komen wij later in deze memorie terug.

3. Nadere typering van het stelsel van de Coördinatiewet en de Invoeringswet

3.1. De beperkte en de algemene noodtoestand

Ingevolge artikel 1 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan, ingeval buitengewone omstandigheden zulks noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President, de beperkte of de algemene noodtoestand worden afgekondigd.

Met de term «buitengewone omstandigheden» wordt aangegeven dat, voordat een noodtoestand kan worden afgekondigd zich feitelijke gebeurtenissen moeten voordoen die tot toepassing van noodwettelijke

¹ Een uitzondering wordt gemaakt voor o.a. onderdelen van de waterstaatnoodwetgeving die zich vanwege het bijzondere karakter daarvan niet lenen voor opnemering in de bijlagen. In de toelichting op de voorgestelde Invoeringswet wordt daarop nader ingegaan.

bevoegdheden nopen omdat de normale wettelijke bevoegdheden te kort schieten.

Zoals in de Notitie¹ is aangegeven kunnen buitengewone omstandigheden in de zin van de Coördinatiewet uiteenlopend van aard zijn. Zij kunnen ontstaan als gevolg van een crisis in verband met oplopende internationale spanning die in internationaal verband tot maatregelen kan leiden.

Op nationaal niveau zal dan toepassing van noodwettelijke bevoegdheden moeten worden overwogen. Ook zijn vormen van internationale spanning denkbaar, waarbij de NAVO niet is betrokken, die op nationaal niveau tot (civiele) verdedigingsmaatregelen kunnen dwingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een als gevolg van die spanning ontstaand acuut aardolietekort dat toepassing van de Distributiewet onvermijdelijk zou kunnen maken. Overigens zijn op dit terrein specifieke internationale afspraken van kracht, die in Nederland worden uitgevoerd via de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma.

Ten slotte kunnen buitengewone omstandigheden zich voordoen in de vorm van grootschalige rampen die, indien zij in onvoldoende mate met de normale wettelijke bevoegdheden kunnen worden bestreden, leiden tot de noodzaak buitengewone bevoegdheden te gebruiken.

De term «buitengewone omstandigheden» moet worden gelezen in samenhang met de woorden «zulks noodzakelijk maken .., ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid» uit het eerste lid van artikel 1. Om een noodtoestand 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 noodtoestand ter beschikking komen. De term «uitwendige of inwendige veiligheid», die is ontleend aan het eerste lid van artikel 103 van de Grondwet, dient in brede zin te worden verstaan. De doelstellingen van de Oorlogswet voor Nederland, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en overigens die van de civiele noodwetgeving vallen daaronder².

Tijdens de noodtoestanden kunnen, naar gelang de aard en het verloop van de crisis waarvoor de noodtoestand is afgekondigd, buitengewone bevoegdheden gefaseerd in werking worden gesteld volgens de procedure als voorzien in de paragrafen 2 en 3 van de Coördinatiewet. Leidraad hierbij is het beleid gericht op flexibele crisisbeheersing: alleen die buitengewone bevoegdheden dienen ter beschikking te komen die door de situatie zijn geboden.

Zo is het denkbaar dat bij grootschalige rampen kan worden volstaan met toepassing van buitengewone bevoegdheden uit bijv. de Rampenwet, de Wet verplaatsing bevolking, de Noodwet geneeskundigen e.d., zonder dat behoeft te worden overgegaan tot inwerkingstelling van bevoegdheden uit de Wbbbg. De laatstgenoemde wet zal in beeld komen als de ramp gepaard zou gaan met grootschalige ordeverstoringen.

Bij een crisis als gevolg van oplopende internationale spanning zullen, passend in het beleid gericht op flexibele crisisbeheersing, militaire maatregelen worden getroffen waarvoor buitengewone bevoegdheden uit de Oorlogswet voor Nederland noodzakelijk zijn. Met name hier geldt dat geen verdergaande stappen worden gezet dan nodig om de crisis te beheersen, zulks om onnodig escalerende effecten te voorkomen. Aangenomen kan worden dat reeds in een beginfase van een internationale crisis ook voorzieningen in de civiele sector noodzakelijk zullen zijn, bijv. terzake van verkeer en vervoer (Havennoodwet, Vervoersnoodwet) en terzake van de openbare orde en veiligheid (Wbbbg, Vreemdelingenwet) e.d. Al naar gelang het verloop van de crisis zullen de buitengewone bevoegdheden worden opgevoerd c.q. kunnen worden teruggebracht.

¹ Notitie blz. 6.

² Notitie blz. 10.

Aan dit beoogde flexibele systeem van toepassing van noodwettelijke bevoegdheden in buitengewone omstandigheden geeft de Coördinatiewet in de eerst plaats vorm door, zoals reeds opgemerkt, het creëren van twee uitzonderingstoestanden opklimmend naar zwaarte: de beperkte en de algemene noodtoestand. Vervolgens wordt in artikel 7 voor de beperkte noodtoestand en in artikel 8 voor de algemene noodtoestand aangegeven over welke delen van de noodwetgeving alsdan kan worden beschikt. De genoemde artikelen bieden de mogelijkheid de buitengewone bevoegdheden voor geheel Nederland of een gedeelte daarvan te laten gelden. De «zwaarste» buitengewone bevoegdheden, met name die waarbij wordt afgeweken van grondrechten, worden in de algemene noodtoestand ondergebracht.

Door in de artikelen 7 en 8 voor respectievelijk de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand te bepalen dat artikelen en delen van de noodwetgeving in werking worden gesteld bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President, wordt gewaarborgd dat, al naar gelang het verloop van de crisis en een afweging van alle facetten daarvan, de bestuurlijke instrumenten worden ingezet die ter beheersing van de crisis noodzakelijk zijn.

Artikel 103, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, de Staten-Generaal beslissen omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering. De Coördinatiewet treft enige voorzieningen aansluitend op die bepaling. De koninklijke besluiten tot afkondiging van hetzij de beperkte, hetzij de algemene noodtoestand worden ingevolge artikel 2 terstond meegedeeld aan de Staten-Generaal.

Aangenomen kan worden dat het koninklijk besluit tot afkondiging van een noodtoestand vergezeld zal gaan van een koninklijk besluit waarbij een aantal buitengewone bevoegdheden van kracht wordt. Eventueel opvolgende koninklijke besluiten waarbij verder delen van de noodwetgeving in werking worden gesteld, worden ingevolge artikel 9 eveneens terstond aan de Staten-Generaal meegedeeld. Aldus worden de Staten-Generaal in verenigde vergadering in staat gesteld het handelen van de regering te controleren en hun beslissende bevoegdheid ten aanzien van het voortduren van de noodtoestand te effectueren.

In het tweede lid van de artikelen 7 en 8 wordt bepaald dat tijdens de beperkte, respectievelijk de algemene noodtoestand in werking gestelde buitengewone bevoegdheden weer buiten werking worden gesteld zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten. De daartoe, op voordracht van de Minister-President, genomen koninklijke besluiten, worden terstond aan de Staten-Generaal meegedeeld. Mede in dit voorschrift komt tot uiting het flexibele systeem van toepassing van buitengewone bevoegdheden dat in de Coördinatiewet besloten ligt. Bij oplopende crisis zullen, al naar gelang de noodzaak daartoe, op basis van het eerste lid van artikel 7, respectievelijk artikel 8 de buitengewone bevoegdheden kunnen worden opgevoerd. Bij afnemende crisis zal geen behoefte meer bestaan aan alle eerder in werking gestelde buitengewone bevoegdheden. Op basis van het tweede lid van artikel 7, respectievelijk artikel 8 zullen dan de buitengewone bevoegdheden waaraan geen behoefte meer bestaat worden teruggenomen.

3.2. Toepassing van noodwettelijke bevoegdheden zonder dat een noodtoestand hoeft te worden afgekondigd (separate toepassing van noodwetten)

In § 5B van de Notitie is uiteengezet dat er zich buitengewone omstandigheden kunnen voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien

aard zijn dat over enkele noodwettelijke bevoegdheden moet kunnen worden beschikt. Als voorbeeld van een dergelijke situatie werd genoemd de aardoliecrisis uit de jaren '70, die tot toepassing van de Distributiewet heeft geleid. Op verschillende bestuursterreinen, zowel civiele als militaire, zijn buitengewone omstandigheden voorstelbaar die door de overheid met enkele bevoegdheden uit voor die omstandigheden in aanmerking komende noodwetgeving kunnen worden bestreden.

Voor dergelijke omstandigheden, zo werd betoogd, is het ongewenst de beperkte noodtoestand af te kondigen. De mogelijkheid om lichte noodwettelijke bevoegdheden toe te passen zonder een formele noodtoestand op basis van artikel 103 van de Grondwet af te kondigen – in de Notitie genoemd: separate toepassing van noodwetgeving – moet in het nieuwe stelsel van uitzonderingstoestanden open worden gehouden. Een ander voorbeeld van een situatie waarin in de toekomst mogelijk van enkele noodwettelijke bevoegdheden, overigens met grote terughoudendheid, gebruik gemaakt zou kunnen worden is die, waarin Nederland in internationaal verband betrokken is bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, waaronder mede verstaan wordt het verlenen van noodhulp bij plotseling optredende calamiteiten. In de Notitie over de Nederlandse participatie in het Golfconflict en de noodhulp aan de Koerden (kamerstukken II, 1991/92, 22 300, nr. 51) werd deze mogelijkheid reeds genoemd. Een noodzaak om gedurende die crisis buitengewone bevoegdheden te gebruiken was niet aanwezig. Er waren voldoende mogelijkheden onder de bestaande wetgeving. Het is evenwel denkbaar dat in de toekomst, bij voorbeeld bij het inzetten van de nog op te richten luchtmobiele brigades, een of meer bepalingen van noodwetten in werking gesteld moeten worden, omdat normale bevoegdheden in die omstandigheden ontoereikend blijken te zijn. In de voorliggende wetsvoorstellen hebben wij een en ander verwerkt door in de Invoeringswet per wet aan te geven dat deze toepasbaar is buiten omstandigheden als in de Coördinatiewet voorzien. Dit geldt niet voor noodwetgeving, waarin van grondrechten wordt afgeweken zoals voor delen van de OWN, de Wbbbg en de Mediawet het geval is.

Door de zogenaamde separate toepassing van noodwetgeving te onderwerpen aan de verlengingswet-procedure wordt een afdoende parlementaire controle gewaarborgd. In de toelichting op de Invoeringswet gaan wij hierop verder in.

In deze memorie willen wij aandacht besteden aan de vraag die bij de behandeling van de Notitie in de Tweede Kamer is opgeworpen of in het voorgestelde systeem van de beperkte en de algemene noodtoestand, met als aanvulling daarop een mogelijkheid van separate toepassing van noodwetgeving, niet het risico ontstaat dat de regering om het voorschrift van het derde lid van artikel 103 van de Grondwet heenloopt. Dit zou denkbaar zijn indien de regering cumulatief delen van de noodwetgeving in werking zou stellen zonder tot afkondiging van de noodtoestand over te gaan.

In de Notitie werd reeds op deze mogelijkheid gewezen, maar het risico daarvan als theoretisch verworpen. Immers, indien buitengewone omstandigheden zich zodanig zouden ontwikkelen dat het in werking stellen van grotere (delen van) noodwetgeving geboden is, dan zal afkondiging van de beperkte noodtoestand daarvan het gevolg zijn. Aangezien de zogenaamde separate toepassing van noodwettelijke bevoegdheden is onderworpen aan de goedkeuring van de Staten-Generaal door middel van de verlengingswetprocedure, kan het parlement de noodzakelijke controle daarop uitoefenen.

Hierbij wijzen wij nog op het volgende.

De afkondiging van de beperkte noodtoestand is een gebeurtenis van ingrijpende aard. Vooral als afkondiging van een noodtoestand het gevolg is van oplopende internationale spanning moeten de psychologische gevolgen daarvan voor de bevolking niet worden onderschat. Internationaal gezien kan van een dergelijke maatregel een escalerend effect uitgaan. Een en ander wordt nog versterkt door het terstond bijeenkomen van de Staten-Generaal in verenigde vergadering die over het voortduren van de noodtoestand moeten beslissen. De Grondwet beperkt immers het bijeenkomen van de Staten-Generaal in verenigde vergadering tot aangelegenheden van zeer bijzondere aard. Deze escalerende effecten moeten zo lang mogelijk worden vermeden. Het zou haaks staan op een adequate wijze van crisisbeheersing indien met zware middelen zou worden gewerkt waar dat beslist nog niet nodig is. Wij zien er geen redelijk belang mee gediend, integendeel, het zou de zaken schaden, indien voor het hanteren van een beperkt aantal buitengewone bevoegdheden het land in een formele noodtoestand zou moeten worden gebracht.

In de discussie met de Tweede Kamer over de Notitie is toegezegd dat nog verder zou worden gezocht naar mogelijkheden om hier een in de wet vastgelegde drempel te leggen. Wij zijn daarin niet geslaagd. Een wettelijke bepaling bijvoorbeeld dat na het inwerking stellen van een zeker aantal buitengewone bevoegdheden of delen van nootwetgeving de beperkte noodtoestand moet worden afgekondigd zou willekeurig uitwerken. Het hangt er vanaf om welke bevoegdheden het in het concrete zich voordoende geval gaat. Een combinatie van bijvoorbeeld de Rampenwet met enkele bepalingen uit de Wet verplaatsing bevolking en de Wbbbg kan moeilijk vergeleken worden met een combinatie van bevoegdheden uit bijvoorbeeld de Havennoodwet en de Vervoersnoodwet. Ook de in een concreet geval te taxeren verdere ontwikkeling van een crisis zal een rol spelen bij de vraag of overgegaan moet worden tot afkondigen van een noodtoestand.

4. Besluitvorming der Staten-Generaal in verenigde vergadering

Ingevolge het derde lid van artikel 103 van de Grondwet besluiten de Staten-Generaal in verenigde vergadering terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen, over het voortduren daarvan. Artikel 103 geeft geen voorschriften over de procedure die bij deze besluitvorming moet worden gevolgd.

Er van uitgaande dat in het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal regels kunnen worden gegeven voor de interne besluitvorming hebben wij in de Coördinatiewet enige bepalingen opgenomen die waarborgen dat de Staten-Generaal in relatie tot de regering hun controlerende taken kunnen uitoefenen; voorts worden enige voorschriften gegeven aangaande de bekendmaking en inwerkingtreding van een eventuele beslissing dat de beperkte of de algemene noodtoestand niet, of niet langer dan een bepaalde termijn, mag voortduren.

Het voorgestelde artikel 2 schrijft voor dat het koninklijk besluit waarbij hetzij de beperkte, hetzij de algemene noodtoestand wordt afgekondigd terstond wordt meegedeeld aan de Staten-Generaal. De koninklijke besluiten waarbij successievelijk bevoegdheden uit delen van de nootwetgeving in een van beide noodtoestanden in werking worden gesteld dienen ingevolge het voorgestelde artikel 9 eveneens terstond aan de Staten-Generaal te worden medegedeeld. Aldus kan door de volksvertegenwoordiging de gang van zaken op de voet worden gevolgd.

Wat betreft de bevoegdheid van de Staten-Generaal in verenigde vergadering te besluiten over het voortduren van de beperkte of de

algemene noodtoestand, eventueel onder het stellen van een bepaalde termijn, memoreren wij dat in de bouwstenen voor een Coördinatiewet, die bij de Notitie waren gevoegd aanvankelijk was voorgesteld om aan een beslissing door de Staten-Generaal in verenigde vergadering dat een noodtoestand niet langer mag voortduren uitvoering te geven door middel van een koninklijk besluit tot opheffing van de beperkte of de algemene noodtoestand.

Bij nadere overweging van de op dit stuk gevoerde discussie in de Tweede Kamer zijn wij echter tot de slotsom gekomen dat het toch meer in overeenstemming met het derde lid van artikel 103 van de Grondwet is uit te gaan van een rechtstreekse werking van een besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering. Om deze rechtstreekse werking te realiseren is het, mede ter vermindering van rechtsonzekerheid, wel noodzakelijk enige, het derde lid van artikel 103 Grondwet aanvullende, voorzieningen te treffen. Wij hebben een en ander vorm gegeven door in artikel 3 van de Coördinatiewet, handelend over de opheffing van de beperkte en de algemene noodtoestand, de bevoegdheid ingevolge het derde lid van artikel 103 aldus uit te werken dat de Staten-Generaal zelfstandig de beperkte en de algemene noodtoestand kunnen beëindigen.

Verder stellen wij voor om in artikel 5 te bepalen dat een besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering tot opheffing van een noodtoestand op last van de voorzitter algemeen bekend wordt gemaakt op de door hem te bepalen wijze. Door de zorg van de Minister van Justitie dient het bedoelde besluit te worden geplaatst in het Staatsblad. Op grond van het voorgestelde artikel 5 treedt het besluit in werking terstond nadat het algemeen bekend is gemaakt.

Op deze wijze wordt de opheffing van een noodtoestand door de Staten-Generaal in verenigde vergadering op parallelle manier geregeld als een opheffing door de regering bij koninklijk besluit en behoeft voor rechtsonzekerheid niet te worden gevreesd. Bij de artikelsgewijze toelichting gaan wij nog op enige details van de artikelen 3 en 5 in. Volledigheidshalve wijzen wij hier nog op de wenselijkheid dat in het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal nog voorzieningen voor de besluitvorming worden getroffen.

5. De Coördinatiewet en het Statuut voor het Koninkrijk

De Coördinatiewet geeft het wettelijke kader voor uitzonderingstoestanden in Nederland ter uitvoering van artikel 103 van de Grondwet, dat ook alleen voor Nederland geldt. Op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, juncto artikel 11, zesde lid, van het Statuut valt de Coördinatiewet onder de aangelegenheden die de Nederlandse Antillen en Aruba raken en waarvoor overleg in de Rijksministerraad voorgeschreven is.

Wij achten het, mede gelet op hetgeen terzake bij de mondelinge behandeling van de Notitie in de Tweede Kamer naar voren is gebracht¹, wenselijk op deze plaats in de memorie van toelichting, nader in te gaan op het stelsel van uitzonderingstoestanden waarin het Statuut en de Staatsregelingen van de Nederlandse Antillen en Aruba voorzien. Dit stelsel is vervat in artikel 34 van het Statuut, de artikelen 137 en 138 van de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (Str. Ned. Ant.) en artikel V.29 van de Staatsregeling van Aruba².

Uit deze artikelen blijkt dat het in het koninkrijk geldende rechtstelsel op het stuk van de uitzonderingstoestanden een drieslag kent voor de Nederlandse Antillen:

– een koninkrijksuitzonderingstoestand op basis van artikel 34 van het Statuut in de vorm van bij koninklijk besluit af te kondigen staat van

¹ Handelingen II, 87–4701.

² De tekst van de genoemde artikelen is als bijlage bij de memorie gevoegd.

oorlog of staat van beleg geldend voor het gehele grondgebied of een deel daarvan;

– een bij koninklijk besluit af te kondigen staat van oorlog of staat van beleg geldend alleen voor de Nederlandse Antillen op basis van artikel 137 Str. Ned. Ant.

De volgens vorengenoemde procedures af te kondigen uitzonderings-toestanden dienen de uit- of inwendige veiligheid te betreffen.

– een door de Gouverneur van de Nederlandse Antillen als landsorgaan met het oog op de inwendige veiligheid en openbare orde af te kondigen staat van oorlog of staat van beleg. Uit de tekst van de genoemde artikelen blijkt, dat zij geschreven zijn op het voetspoor van het oude artikel 202 van de Grondwet dat 1887 in de Grondwet werd opgenomen.

De Rijkswetten op basis van artikel 34 Statuut en artikel 137 Str. Ned. Ant. en de landsverordening op basis van artikel 138 Str. Ned. Ant. zijn niet tot stand gekomen.

Voor Aruba geldt op het onderhavige terrein een tweeslag:

– een koninkrijksuitzonderingstoestand ex artikel 34 Statuut betreffende de uit- of inwendige veiligheid;

– een bij landsbesluit ex artikel V.29 aan te wijzen uitzonderingstoestand eveneens betreffende de uit- of inwendige veiligheid.

Artikel V.29 is geredigeerd op het voetspoor van artikel 103 van de Grondwet. De landsverordening, door artikel V.29 verlangd, is nog niet tot stand gekomen.

Geconstateerd moet worden dat het weliswaar mogelijk is in voorkomend geval een uitzonderingstoestand in hetzij de Nederlandse Antillen, hetzij Aruba af te kondigen, maar dat een dergelijke afkondiging overigens zonder rechtsgevolg is omdat de wettelijke regelingen die de gevolgen daarvan regelen ontbreken. Hierbij moet aanstonds worden opgemerkt dat in koninkrijksverband de behoefte aan een regeling voorsnog niet is gebleken. Een overwegende factor hierbij is dat in de Defensiewet van de Nederlandse Antillen en Aruba (Stb. 1955, 139, P.B. 34), zoals gewijzigd bij Rijkswet van 12 december 1985 (Stb. 657; P.B. 1986, 18, A.B. 1986, 9) en het koninklijk besluit van 3 juli 1987, no. 97, houdende aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba (Stcrt. 1986, 155, Cur. crt. 33, Landsct. 17) de positie van de koninkrijkskrijgsmacht en de eventuele inzet daarvan sluitend is geregeld. Dit neemt niet weg dat de bestaande juridische structuur ten aanzien van uitzonderingstoestanden, als vervat in het Statuut en de beide staatsregelingen uit een oogpunt van systematiek weinig fraai te noemen is en in het verleden wellicht mede een belemmering heeft gevormd om uitvoeringswetgeving zo nodig tot stand te brengen. In het kader van de voorbereiding van het ontwerp-Coördinatiewet is een en ander punt van bespreking geweest met de gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba. Overeengekomen is dat zal worden onderzocht in hoeverre in de Antillen en Aruba behoefte aan een wettelijke uitwerking van uitzonderingstoestanden bestaat. Dit onderwerp zal worden meege-
nomen in het onderzoek naar de mogelijkheden van een modernisering en actualisering van de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk. Bij een voorkomende wijziging van het Statuut zal dit nader kunnen worden bezien. Daarbij zal tevens aan de orde worden gesteld in hoeverre in dat kader de Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen (Stb. 1967, 162), de Rijkswet vaarplicht (Stb. 1972, 415) en de Rijkswet noodvoorzieningen scheepvaart (Stb. 1972, 416) aanpassing zouden behoeven.

6. Dereguleringsaspecten

a. Doel van de regeling

Het ontwerp-Coördinatiewet strekt tot uitvoering van artikel 103 van de Grondwet. Het bestaande, onoverzichtelijke stelsel van buitengewone rechtstoestanden wordt vervangen door twee uitzonderingstoestanden in de zin van artikel 103 van de Grondwet waarin toepassing van noodwettelijke bevoegdheden uit de bestaande noodwetgeving wordt mogelijk gemaakt. Uitwerking wordt gegeven aan de grondwettelijke bevoegdheid van de Staten-Generaal in verenigde vergadering te beslissen over het voortduren van een uitzonderingstoestand.

b. Uitvoering van de regeling

Voor de voorbereiding op buitengewone omstandigheden worden geen nieuwe organen in het leven geroepen.

De interne instructies en procedures van de bestaande bij de militaire en civiele verdediging betrokken organen zullen aan de Coördinatiewet worden aangepast. Door middel van voorlichting en aanwijzingen binnen de overheidsorganisatie zal de uitvoering van de Coördinatiewet in de voorbereidende fase op buitengewone omstandigheden worden bevorderd. Dit brengt beperkte kosten met zich.

c. Bestuursinstrumenten

Door de Coördinatiewet worden geen nieuwe bestuursinstrumenten gecreëerd. De bestaande, in de noodwetgeving vervatte bestuursinstrumenten worden gehergroepeerd ondergebracht in de beperkte en de algemene noodtoestand.

d. Lasten voor burgers en bedrijfsleven

Uit de Coördinatiewet vloeien geen directe lasten voor burgers en bedrijfsleven voort.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Eerste lid

Zoals in § 3.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie reeds is uiteengezet dient de term «buitengewone omstandigheden» te worden gelezen in samenhang met de woorden «dit noodzakelijk maken .., ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid». Naar de desbetreffende passages wordt hier verwezen.

De voordracht tot het koninklijk besluit waarbij hetzij de beperkte, hetzij de algemene noodtoestand wordt afgekondigd geschiedt door de Minister-President. Aldus wordt tot uitdrukking gebracht dat afkondiging van een noodtoestand een zaak van algemeen regeringsbeleid is.

Tweede en derde lid

In de sfeer van het noodrecht kan onverwijld handelen noodzakelijk zijn. Het tweede lid schrijft daarom voor dat in het koninklijk besluit tot afkondiging van een der beide noodtoestanden zelf wordt bepaald hoe het algemeen bekend wordt gemaakt. Te denken valt aan bekendmaking door radio en televisie, plaatsing in de Staatscourant e.d. Met het oog op de

rechtszekerheid mag uiteraard een noodtoestand niet op een vroeger tijdstip aanvangen dan waarop het afkondigings-kb algemeen bekend is gemaakt. Dit wordt in het tweede lid bepaald.

Het derde lid schrijft in ieder geval plaatsing in het Staatsblad voor. Aldus wordt het ingrijpende karakter van de afkondiging van een noodtoestand geaccentueerd.

Ter voorkoming van mogelijk misverstand wordt hier erop gewezen dat de afkondiging van een noodtoestand niet het karakter heeft van bekendmaking en inwerkingtreding van wetten, waarvoor artikel 88 van de Grondwet, nader uitgewerkt in de Bekendmakingswet, voorschriften geeft. De afkondiging van een noodtoestand heeft tweërlei rechtsgevolg. De bevoegdheid van de Staten-Generaal in verenigde vergadering ingevolge het derde lid van artikel 103 van de Grondwet vangt aan en de regering krijgt de bevoegdheid op grond van artikel 7 of artikel 8 noodwettelijke bevoegdheden in werking te stellen. De noodwettelijke bevoegdheden op zich liggen vast in de bestaande noodwetgeving die volgens de normale regels bekendgemaakt en in werking getreden is¹.

Artikel 3

De bevoegdheid van de Staten-Generaal in verenigde vergadering om terstond na de afkondiging van een noodtoestand te beslissen over het voortduren daarvan berust op het derde lid van artikel 103 van de Grondwet. Zoals in § 4 van het algemene deel van deze memorie uiteengezet worden in deze wet enige voorzieningen getroffen die waarborgen dat de Staten-Generaal hun bevoegdheid kunnen effectueren. Dit artikel vormt daar een species van.

Het derde lid van artikel 103 van de Grondwet onderscheidt opheffing van een uitzonderingstoestand bij koninklijk besluit en de beslissing van de Staten-Generaal in verenigde vergadering omtrent het voortduren daarvan. Procedureregels ten aanzien van de beslissing van de Staten-Generaal geeft het derde lid van artikel 103 niet.

Het voorgestelde artikel 3 geeft nadere voorschriften over de opheffing bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering (onderdeel a) en bij koninklijk besluit (onderdeel b). Hoewel de Grondwet in relatie tot de besluitvorming door de Staten-Generaal in verenigde vergadering niet spreekt over «opheffing» verdient het uit een oogpunt van wetssystematiek aanbeveling in de wet ook daar de term «opheffing» te bezigen. De Grondwet verzet zich hier niet tegen.

In onderdeel a is niet herhaald de in het derde lid van artikel 103 Grondwet gegeven bevoegdheid van de Staten-Generaal over het voortduren van een uitzonderingstoestand te beslissen terstond na de afkondiging daarvan en voorts telkens wanneer zij zulks nodig oordelen. In de opzet van het wetsvoorstel is dat overbodig.

Met de zinsnede «zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten» in onderdeel b wordt tot uitdrukking gebracht dat de regering uit hoofde van haar eigen verantwoordelijkheid de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand dient op te heffen zodra de omstandigheden dit toelaten.

Artikel 4

Naast de formele afkondiging en opheffing van een van beide noodtoestanden kent het wetsvoorstel de beëindiging daarvan. Bij de afkondiging van de algemene noodtoestand eindigt de beperkte noodtoestand volgens het voorgestelde artikel van rechtswege. Mutatis mutandis is dit het geval indien van de algemene noodtoestand teruggegaan wordt naar de beperkte noodtoestand. Het voorgestelde artikel 6 bevat een hierop aansluitend voorschrift met betrekking tot tijdens de noodtoestanden in werking gestelde wetten. Zie de toelichting op dat artikel.

¹ In de toelichting op de Invoeringswet wordt ingegaan op noodwetten waarbij een ander systeem van inwerkingtreding is gevolgd.

Artikel 5

In § 4 van deze memorie is uiteengezet dat de Coördinatiewet met het oog op de rechtszekerheid een voorziening moet treffen voor de bekendmaking en inwerkingtreding van een besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering tot opheffing van de beperkte of de algemene noodtoestand. Het eerste lid van het voorgestelde artikel bepaalt dat zulk een besluit op de daarin bepaalde wijze op last van de voorzitter der verenigde vergadering algemeen bekend wordt gemaakt. Na de bekendmaking treedt het besluit terstond in werking. Het tweede lid belast de Minister van Justitie met plaatsing van het besluit in het Staatsblad.

Het derde en vierde regelen opheffing van een van beide noodtoestanden bij koninklijk besluit op parallelle wijze als de opheffing bedoeld in de eerste twee leden.

Artikel 6

Bij opheffing van hetzij de beperkte noodtoestand hetzij de algemene noodtoestand dienen de bij koninklijk besluit in werking gestelde noodwettelijke bevoegdheden van rechtswege te vervallen. Bij opvolging van de beperkte noodtoestand door de algemene noodtoestand en omgekeerd dienen de in de voorafgaande noodtoestand in werking gestelde noodwettelijke bevoegdheden eveneens van rechtswege te vervallen. Bevoegdheden waarvan het wenselijk is dat zij ook in de opvolgende noodtoestand kunnen worden gehanteerd dienen opnieuw in werking te worden gesteld.

Dit systeem verdient de voorkeur boven een van rechtswege overgaan van bevoegdheden. Aldus worden de rechtszekerheid en de controlerende functie van de Staten-Generaal gediend. Het voorgestelde artikel 6 voorziet hierin door, aansluitend op de voorgestelde artikelen 3 en 4, uitdrukkelijk te bepalen dat door opheffing of einde van de beperkte of de algemene noodtoestand van rechtswege de werking eindigt van de bepalingen die in werking zijn gesteld ingevolge het koninklijk besluit bedoeld in artikel 7, eerste lid, respectievelijk artikel 8, eerste lid.

Artikel 7

In § 3 van deze memorie is het stelsel van de Coördinatiewet, inhoudende een gefaseerde toepassing van noodwettelijke bevoegdheden al naar gelang de aard en de omvang van een crisis, nader omschreven. Daarnaast wordt hier verwezen.

In de bij de Coördinatiewet behorende lijst A is de noodwetgeving opgenomen, voor zover daarin geen grondrechten worden beperkt. Het eerste lid biedt door de verwijzing naar deze lijst de mogelijkheid voor de regering de buitengewone bevoegdheden in werking te stellen die voor bestrijding van een crisis noodzakelijk zijn. Dit geschiedt telkens bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President. Het tweede lid voorziet in de zogenaamde «terugloop» van buitengewone bevoegdheden tijdens de beperkte noodtoestand.

Artikel 8

Indien een crisis zich dermate verdiept dat buitengewone bevoegdheden nodig zijn waarbij wordt afgeweken van grondrechten, dient de algemene noodtoestand te worden afgekondigd. Toepasbaar is dan de noodwetgeving vermeld op lijst B. De noodwettelijke bepalingen waarin wordt afgeweken van grondrechten, zijn vervat in de op lijst B voorkomende artikelen van de Oorlogswet voor Nederland, de op lijst B

voorkomende artikelen van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en in artikel 174, eerste lid, van de Mediawet.

Naast deze gedeelten van de noodwetgeving is de noodwetgeving vermeld op lijst A in haar geheel ook in lijst B opgenomen.

Voor zover laatstbedoelde wetgeving reeds tijdens de beperkte noodtoestand in werking is gesteld zal dit ingevolge de artikelen 4 juncto 6, bij afkondiging van de algemene noodtoestand, wederom dienen te gebeuren.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Minister van Defensie,
A. L. ter Beek