

STATEN VAN CURAÇAO

ZITTINGSJAAR 2020 - 2021 - 168

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

No. 9 ADVIES RAAD VAN ADVIES EN NADER RAPPORT

Op 2 november 2020 heeft de Raad van Advies advies met nummer RvA no. RA/44-20-LV uitgebracht inzake de nota van wijziging op de ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden, de Lei Estado di Emergencia.

Volgens de Raad van Advies zijn ingrijpende wijzigingen aangebracht middels de nota van wijziging, no. 6 van de Lei Estado di Emergencia. De Raad geeft de Regering in overweging om de behandeling van de Lei Estado di Emergencia niet voort te zetten dan nadat met de opmerking van de Raad rekening is gehouden.

In dit nader rapport gaat de Regering in op de opmerkingen van de Raad, zoals gedaan in het advies met nummer RvA no. RA/44-20-LV. De hieronder aangegeven cursieve tekst, is letterlijk overgenomen van het advies van de Raad van Advies d.d. 2 november 2020. Deze cursieve tekst wordt gevolgd met een reactie van de regering op de inhoud.

Op respectievelijk 23 april 2018 en 23 april 2020 zijn door de Raad adviesverzoeken ontvangen over de ontwerplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestand) (hierna: het oorspronkelijk ontwerp). De Raad heeft hierover op 12 juni 2018 en 15 mei 2020 de adviezen met kenmerk RvA no. RA/16-18-LV en RvA no. RA/12-20-LV uitgebracht. Een gewijzigd ontwerp van voornoemde landsverordening (hierna: ontwerp) is vervolgens op 23 juni 2020 aan de Staten aangeboden voor behandeling. De Staten hebben op 24 september 2020 van de regering een nota van wijziging met betrekking tot het ontwerp (hierna: nota van wijziging) in behandeling genomen. Op 7 oktober 2020 heeft de Raad van Advies bij brief genummerd RvA no. OV/52-20 de regering bericht niet te zijn gehoord zoals voorgeschreven in het tweede lid van artikel 64 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) in verband met een aantal

ingrijpende wijzigingen van het ontwerp die in de nota van wijziging zijn opgenomen. De Raad heeft daarbij verzocht om de verdere behandeling van het ontwerp bij de Staten aan te houden totdat een adviesverzoek met betrekking tot de nota van wijziging aan hen is aangeboden en hierover advies is uitgebracht. Bij brief van de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie met kenmerk WJZ'20/0828 (hierna: de brief van de regering) - die de Raad op 19 oktober 2020 heeft ontvangen – heeft de regering alsnog aan de Raad verzocht om binnen drie weken een spoedadvies over de nota van wijziging uit te brengen.

b. Het horen van de Raad bij ingrijpende wijzigingen van het ontwerp

In onderdeel a van het tweede lid van artikel 64 van de Staatsregeling wordt bepaald dat de Raad van Advies over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen wordt gehoord. Uit dit artikellid vloeit voort dat de Raad in verband met een aantal ingrijpende wijzigingen van het ontwerp, die niet als gevolg van de eerdere door de Raad uitgebrachte adviezen zijn opgenomen, gehoord moet worden alvorens de behandeling ervan in de Staten doorgang kan vinden. Het horen van de Raad is des te meer noodzakelijk indien de wijzigingen tot gevolg kunnen hebben dat algemene rechtsbeginselen in het geding komen en waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de financiële gevolgen voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In de Aanwijzingen voor de regelgeving maar ook in bijvoorbeeld de jaarverslagen van de Raad voer de jaren 2010-2011 en 2013 wordt uitgeweid over de vraag welke wijzigingen als ingrijpende wijzigingen aangemerkt kunnen worden. De Raad zal verderop in dit advies ingaan op de ingrijpende wijzigingen van het ontwerp die bij de nota van wijziging door de regering bij de Staten voor behandeling zijn ingediend.

De regering onderschrijft het standpunt van de Raad van Advies dat ingrijpende wijzigingen van een ontwerp-landsverordening of van een ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan de Raad van Advies ter advisering moeten worden voorgelegd.

Er kan echter wel een verschil in interpretatie bestaan ten aanzien de ingrijpendheid van een specifieke wijziging. Het oordeel of een wijziging wel of niet ingrijpend is, kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden en kan dus per persoon verschillen. De Regering heeft in haar adviesverzoek aan de Raad als volgt gereageerd ten aanzien van het oordeel of er wel of niet sprake is van ingrijpendheid.

De wijzigingen die in de nota van wijziging zijn opgenomen, betreffen met uitzondering van de wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting, wijzigingen waarbij een betere rechtsbescherming aan de burger wordt geboden en die bij de behandeling van het ontwerp in de Staten en in reactie op de bezwaren van de Statenleden, tot stand zijn gebracht.

Zo is de wijziging zoals opgenomen in:

-Onderdeel A, een toevoeging aan het ontwerp van artikel 96, derde lid, van de Staatsregeling van Curaçao waar de landsverordening op gebaseerd is;

- Onderdeel B, een toevoeging van het woord crisissituatie plus voorbeelden uit de memorie van toelichting in de begripsbepaling ten aanzien van de uitzonderingstoestand;
- Onderdeel C, gelijk aan de wijziging in onderdeel A plus toevoeging van een drie maanden termijn;
- Onderdeel D, een begrenzing van de bevoegdheid tot het binnentreden in woningen;
- Onderdeel E, de toevoeging dat de minister een ministeriële beschikking uitvaardigt, zodat de burger bij de rechter eventueel in beroep kan;
- Onderdeel F, een begrenzing in tijd;
- Onderdeel G, de toevoeging dat de Minister van Justitie niet kan afwijken van de voorschriften van de Staatsregeling van Curaçao;
- Ten slotte is met de wijziging van de Landsverordening openbare orde aansluiting gezocht bij de artikelen 22 en 23 van de Landsverordening uitzonderingstoestand en corresponderende artikelen van de Gemeentewet. Ook bij de wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting is wel degelijk rekening gehouden met de algemene rechtsbeginselen, immers aan een wijziging van de winkelsluitingstijden zijn voorwaarden verbonden. De betrokken minister dient eerst de Sociaal Economische Raad of betrokken organisaties van belanghebbenden te horen, uitgezonderd in een spoedeisend geval. In een spoedeisend geval kunnen de regels, bedoeld in het eerste lid, worden gesteld bij ministeriële regeling met algemene werking. Een dergelijke regeling blijft, behoudens eerdere intrekking, van kracht tot het tijdstip, waarop een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, krachtens het eerste lid hetwelk hetzelfde onderwerp betreft, in werking treedt, doch ten hoogste tot zes maanden na de dag waarop zij in werking is getreden.

2. De wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting

a. Inleiding

In onderdeel K van de nota van wijziging wordt voorgesteld om onder vernummering een nieuw artikel 39 in het ontwerp op te nemen waarin de Landsverordening Winkelsluiting gewijzigd wordt. In dit artikel 39 van het ontwerp wordt vervolgens voorgesteld om een nieuw artikel 6a in de Landsverordening Winkelsluiting op te nemen.

b. Het ontbreken van een deugdelijke toelichting

De Raad is van oordeel dat de toelichting op de voorgestelde wijziging van het ontwerp in onderdeel K van de nota van wijziging te summier is. Uit de toelichting kan bijvoorbeeld niet worden opgemaakt:

- *Wat de noodzaak van het opnemen van deze wijziging in het ontwerp is;*
- *Wat onder "buitengewone omstandigheden" in de zin van de Landsverordening Winkelsluiting wordt verstaan;*
- *In welke gevallen en op welke gronden in het algemeen belang zich tegen het horen van Sociaal Economische Raad (hierna: SER) en de betrokken organisaties van*

belanghebbenden zal verzetten, zoals is opgenomen in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om in de toelichting op onderdeel K van de nota van wijziging dieper in te gaan op het bovenstaande.

De Raad wil weten wat de noodzaak is van het opnemen van deze wijziging in het ontwerp. In de toelichting op dit voorstel heeft de Regering aangegeven dat in buitengewone omstandigheden het nodig is om regels te kunnen stellen over winkelsluitingstijden. Daarbij is bepaald dat dergelijke regels gebaseerd kunnen worden op de volgende grondslagen:

- a. in het belang van de inwendige of uitwendige veiligheid van het Land of van de internationale rechtsorde dan wel van een daarop betrekking hebbende internationale afspraak;
- b. in het belang van de volkshuishouding; dan wel
- c. in het belang van de volksgezondheid.

Het begrip "buitengewone omstandigheid" is inderdaad niet toegelicht in de nota van wijziging. Dit begrip is namelijk reeds uitgebreid toegelicht in de ontwerp-Lei Estado di Emergencia. Zie de toelichting op artikel 2 van het onderhavige ontwerp op pagina 17 van de memorie van toelichting. Deze nota van wijziging maakt onderdeel uit van het ontwerp, waardoor dit begrip niet opnieuw hoeft te worden toegelicht.

Gezien de huidige situatie waarin we verkeren en de reeds geruime tijd geldende wettelijke regelingen ter bestrijding van het COVID-19 virus, komt het de Regering voor dat het antwoord op die vraag al gegeven is. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de Regeling maatregelen openbare orde COVID-19 VII, zoals vastgesteld in P.B. 2020, no. 52 die geldt vanaf 22 mei 2020 tot en met 6 december 2020. In artikel 5 van die regeling is bepaald dat personen, ondernemingen en organisaties, onverminderd de op grond van de wet geldende openingstijden, hun diensten tot 22:00 uur kunnen verlenen, tenzij er op grond van de wet vroegere sluitingstijden gelden.

De informatie over sluitingstijden maakt ook onderdeel uit van de bijna dagelijks door de Regering gehouden informatiesessies over de laatste ontwikkelingen van COVID-19. Het lijkt de Regering voorsnog dat voldoende bekendheid is aan het gegeven dat onder de huidige omstandigheden de winkels hun winkelsluitingstijden dienen aan te passen.

Voorts wil de Raad van Advies dat de toelichting op het voorstel wordt aangevuld met de gevallen en op welke gronden in het algemeen belang zich tegen het horen van Sociaal Economische Raad (hierna: SER) en de betrokken organisaties van belanghebbenden zal verzetten, zoals is opgenomen in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

In de voorgestelde wijziging is dus de plicht opgelegd aan de Minister van Economische Ontwikkeling om de SER of naar zijn oordeel bij het te treffen

besluit in belangrijke mate betrokken organisaties van belanghebbenden te horen, tenzij het algemeen belang zich naar diens oordeel daartegen verzet. Het begrip "algemeen belang" is niet in de wijziging nader bepaald en ook niet nader uitgelegd. Het algemeen belang is inderdaad een ruim begrip. Het is de vrije beoordelingsruimte die in dit geval aan de Minister van Economische Ontwikkeling is toegekend om afhankelijk van de omstandigheden van het geval te oordelen of het algemeen belang zwaarder weegt dan het belang van het horen van de SER of andere belanghebbenden. De Regering zou hooguit enkele voorbeelden kunnen noemen, waarin het algemeen belang zwaarder zou wegen.

c. Het horen van de SER of betrokken organisaties van belanghebbenden

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt bepaald dat de SER maar ook betrokken organisaties van belanghebbenden gehoord worden indien regels vastgesteld moeten worden ten aanzien van sluitingstijden in de gevallen genoemd in het eerste lid van dat artikel. Uit de toelichting op de nota van wijziging en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken kan niet worden opgemaakt of de SER over deze uitbreiding van zijn taak is gehoord. Te meer daar het om buitengewone omstandigheden gaat waarbij de SER of de betrokken organisaties van belanghebbenden met spoed zouden moeten adviseren.

De SER was ten tijde van indiening van de nota van wijziging bij de Staten nog niet gehoord over het voorstel. De Regering zal het voorstel voor advies aan de SER voorleggen.

Verder mist de Raad in onderdeel K van de nota van wijziging en bepaling waarin de procedureregels en termijnen voor het horen van de SER en de betrokken organisaties van belanghebbenden worden bepaald. De Raad is van oordeel dat hiermee rekening gehouden moet worden in het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting, zoals voorgesteld in onderdeel K van de nota van wijziging, en de toelichting daarop aan te passen.

De Regering is het eens met de stelling dat de voorgestelde wijziging aan de SER voorgelegd dient te worden. Een adviesverzoek aan de SER is dan ook gedaan. Voorts kan de Regering zich vinden in het voorstel van de Raad van Advies om termijnen voor het horen van de SER in de Landsverordening Winkelsluiting op te nemen. Het horen van de SER is niet begrensd in tijd, waardoor de Regering, zeker wanneer in buitengewone omstandigheden de noodzaak bestaat om snel te handelen, in de knel kan raken om tijdig regels vast te stellen. De regering zal in haar adviesverzoek aan de SER hier speciale aandacht voor vragen. Overigens zijn noch in de Landsverordening Sociaal

Economische Raad, noch in de Landsverordening Raad van Advies adviestermijnen opgenomen.

d. De term betrokken minister

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt, voor zover van belang, bepaald dat de betrokken minister bevoegd is om de SER te horen in verband met het stellen van regels over sluitingstijden van winkels. Het is niet duidelijk welke minister wordt bedoeld met de term "betrokken minister". De bevoegdheid tot het bepalen van sluitingstijden en het verlenen van ontheffing daarvoor berust bij normale omstandigheden volgens artikel 11 van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie bij de Minister van Economische Ontwikkeling. In onderdeel c van het eerste lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt echter bepaald dat tijdens de uitzonderingstoestanden regels gesteld kunnen worden ten aanzien van sluitingstijden van winkels die in het belang zijn van de volksgezondheid. Het is niet onaannemelijk dat hiervoor de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur op grond van artikel 9 van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie bevoegd zou zijn. Daarnaast zijn in het ontwerp ook bevoegdheden gegeven aan de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie in geval sprake van buitengewone omstandigheden. De Raad is van oordeel dat het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting duidelijk bepaald dient te worden welke minister bevoegd is om de daarin bedoeld regels ten aanzien van sluitingstijden van winkels te bepalen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande onderdeel K van de nota van wijziging aan te passen.

De Regering is het met de Raad eens dat regels duidelijk en niet voor verschillende interpretatie vatbaar, moeten worden opgesteld. Deze bepaling is echter overgenomen van bestaande wettelijke regelingen, waarin ook het begrip "betrokken minister" wordt gehanteerd. Zie bijvoorbeeld artikel 4 van de Landsverordening In- en Uitvoer, die als volgt is geformuleerd.

Artikel 4

1. Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen regelen worden gesteld ten aanzien van de invoer of uitvoer van goederen:

a. in het belang van de inwendige of uitwendige veiligheid van het Land of van de internationale rechtsorde dan wel van een daarop betrekking hebbende internationale afspraak;

b. in het belang van de volkshuishouding; dan wel

c. in het belang van de economische aangelegenheden van een of meer eilandgebieden.

2. In de gevallen bedoeld in het eerste lid hoort de betrokken minister de Sociaal Economische Raad of een naar zijn oordeel bij het te treffen besluit in belangrijke mate betrokken organisaties van belanghebbenden, tenzij het algemeen belang zich naar diens oordeel daartegen verzet.

3. In het geval bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel c, wordt een zodanig landsbesluit slechts vastgesteld na overleg met het bestuurscollege van het eilandgebied waarvoor de regelen gelden.

Met de stelling dat ook de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur, bevoegd kan zijn, wordt het standpunt ondermijnd, dat daar waar in een wettelijke regeling verwezen wordt naar de betrokken minister, bedoeld wordt de minister die verantwoordelijk is voor de wettelijke regeling.

In dit geval ontbreekt een aanwijzing van de verantwoordelijke minister, omdat de wettelijke regeling een regeling van het voormalige eilandgebied is. Met het vaststellen van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening Winkelsluiting, als bedoeld in de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao, zal de minister van Economische Ontwikkeling als verantwoordelijke minister worden aangewezen.

In buitengewone omstandigheden is dus de Minister van Economische Ontwikkeling bevoegd om ter uitvoering van deze landsverordening maatregelen te treffen.

e. Financieel- economische gevolgen van de voorgestelde wijziging

De Raad mist in de toelichting behorende bij de nota van wijziging een uiteenzetting in algemene zin over de gevolgen voor de economie als gevolg van het vaststellen van regels ten aanzien van de sluitingstijden van winkels als bedoeld in het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om in de toelichting op onderdeel K van de nota van wijziging op het bovenstaande in te gaan.

De gevolgen van het aanpassen (lees: verkorten) van winkelsluitingstijden is natuurlijk desastreus voor winkeliers die hun omzet hierdoor enorm kunnen zien dalen. Een concrete aanwijzing van wat de financiële gevolgen zijn, heeft de regering nog niet. Er wordt hiertoe door het Ministerie van Economische Ontwikkeling een onderzoek gedaan.

3. De wijziging van de Landsverordening openbare orde

In onderdeel J van de nota van wijziging wordt voorgesteld om in artikel 36 van het ontwerp een additionele wijziging van de Landsverordening openbare orde op te nemen. Naast artikel 81 wordt thans ook artikel 5 van de Landsverordening openbare orde gewijzigd en worden na deze laatste bepaling twee nieuwe artikelen ingevoegd (artikelen 5a en 5b). Deze wijziging houdt (globaal genomen) in dat in de Landsverordening openbare orde bijna gelijklopende bepalingen al in de voorgestelde artikelen 22 en 23 van het ontwerp worden opgenomen. Door de nota van wijziging worden naast regelgevende bevoegdheden ook bevelsbevoegdheden aan de Minister van Justitie gegeven.

In artikel 26 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegdheden in hoofdstuk 3 van de Lei Estado di Emergencia, toegekend aan organen van burgerlijk gezag, slechts uitgeoefend worden voor zover dit ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid naar het oordeel van die organen geboden is. De bevoegdheid tot het geven van bevelen door de Minister van Justitie wordt in de Landsverordening openbare orde opgenomen (in plaats van in hoofdstuk 3 van de Lei Estado di Emergencia). Hierdoor is de Raad van oordeel dat ten aanzien van deze bevoegdheid ook de nodige proportionaliteits-eisen,

zoals die genoemd in de laatste volzin van artikel 26 van de Lei Estado di Emergencia en de toelichting daarop, moeten gelden.

De wijze waarop de Raad van Advies in haar advies stelt dat de Minister van Justitie de bevoegdheid wordt toegekend tot het geven van bevelen, lijkt het alsof de Minister van Justitie die bevoegdheid thans niet heeft. Deze stelling is niet correct. Verwezen wordt naar het thans geldende artikel 5 van de Landsverordening openbare orde.

Artikel 5

1. Bij openbare feesten, vermakelijkheden, optochten, orkaan, brand en andere buitengewone omstandigheden moet ieder zich onderwerpen aan de voorschriften in het belang der openbare orde, rust of veiligheid, bij iedere gelegenheid door de Minister van Justitie vastgesteld.

2. Het is verboden een plaats te betreden die in het kader van het onderzoek naar een mogelijk strafbaar feit door het bevoegd gezag is afgezet.

In dat artikel is opgenomen dat de Minister van Justitie voorschriften kan geven. Deze voorschriften kunnen bevelen zijn of algemeen verbindende voorschriften. De verschillende maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding van het COVID-19 virus zijn krachtens dit artikel genomen. De Regering heeft juist duidelijkheid verschaft ten aanzien van de bevoegdheden die aan de Minister van Justitie zijn toegekend door een onderscheid te maken tussen de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en geven van bevelen.

Voor wat betreft de opmerking van de Raad van Advies dat ten aanzien van deze bevoegdheid ook de nodige proportionaliteitseisen, zoals genoemd in de laatste volzin van artikel 26 van de Lei Estado di Emergencia en de toelichting daarop, moeten gelden, wordt het volgende opgemerkt.

In de Lei Estado di Emergencia, dat is dus een noodtoestandslandsverordening, kunnen de ministers, respectievelijk de minister van Justitie en de minister van Algemene Zaken, bepaalde bevoegdheden uitoefenen voor zover dat nodig is ter handhaving van de in- en uitwendige veiligheid van Curaçao. Het is niet nodig om deze proportionaliteitseis in de Landsverordening openbare orde op te nemen, omdat in het voorgestelde artikel 5 van die Landsverordening reeds is bepaald dat de Minister van Justitie deze bevoegdheid slechts mag uitoefenen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Het begrip "ter handhaving van de in- en uitwendige veiligheid" is juist veel ruimer dan de begrippen "openbare orde en beperking van gevaar". Zie ook de toelichting op artikel 2 in de memorie van toelichting van de Lei Estado di Emergencia waarin is bepaald dat de term "uit- of inwendige veiligheid" is ontleend aan het eerste lid van artikel 96 van de Staatsregeling en ruim moet worden opgevat. De Minister van Justitie dient de algemeen verbindende voorschriften en bevelen steeds te toetsen aan het gegeven of deze nodig zijn in belang van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Daarbovenop is in het voorgestelde artikel 5 bepaald dat de Minister van Justitie niet mag afwijken van de voorschriften van de Staatsregeling van Curaçao. Deze beperking is niet opgenomen in de thans geldende Landsverordening openbare orde.

Geconcludeerd kan dus worden dat met de wijziging van de Landsverordening openbare orde er geen sprake is van het hanteren van open normen, die niet voldoen aan de proportionaliteitseis, zoals de Raad van Advies stelt.

Minister van Algemene Zaken,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Minister van Justitie,

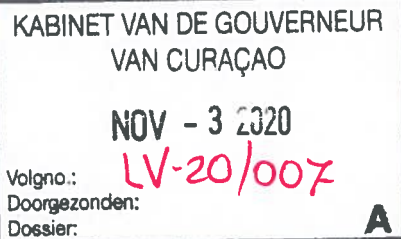
A handwritten signature in blue ink, featuring a large loop and a long vertical stroke.

NOV - 5 2020

d.d. 

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/44-20-LV



Onderwerp: Nota van wijziging op de ontwerpplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Lei Estado di Emergencia) (Zittingsjaar 2020-2021-168) (zaaknummer 2020/036706)

Advies: Met verwijzing naar uw spoedadviesverzoek d.d. 19 oktober 2020 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp bericht de Raad u als volgt.

I. Algemeen

1. Procedureel

a. Inleiding

Op respectievelijk 23 april 2018 en 23 april 2020 zijn door de Raad adviesverzoeken ontvangen over de ontwerpplandsverordening houdende regels met betrekking tot uitzonderingstoestanden (Landsverordening uitzonderingstoestand) (hierna: het oorspronkelijk ontwerp).¹ De Raad heeft hierover op 12 juni 2018 en 15 mei 2020 de adviezen met kenmerk RvA no. RA/16-18-LV en RvA no. RA/12-20-LV uitgebracht. Een gewijzigd ontwerp van voornoemde landsverordening (hierna: ontwerp) is vervolgens op 23 juni 2020 aan de Staten aangeboden voor behandeling.² De Staten hebben op 24 september 2020 van de regering een nota van wijziging met betrekking tot het ontwerp (hierna: de nota van wijziging) in behandeling genomen.³ Op 7 oktober 2020 heeft de Raad van Advies bij brief genummerd RvA no. OV/52-20 de regering bericht niet te zijn gehoord zoals voorgeschreven in het tweede lid van artikel 64 van de Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) in verband met een aantal ingrijpende wijzigingen van het ontwerp die in de nota van wijziging zijn opgenomen. De Raad heeft daarbij verzocht om de verdere behandeling van het ontwerp bij de Staten aan te houden totdat een adviesverzoek met betrekking tot de nota van wijziging aan hem is aangeboden en hierover advies is uitgebracht. Bij brief van de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Justitie met kenmerk WJZ20/0828 (hierna: de brief van de regering) – die de Raad op 19 oktober 2020 heeft ontvangen - heeft de regering

¹ Deze adviesverzoeken hebben als zaaknummers respectievelijk 2017/038610 en 2018/010524.

² De aan de Staten aangeboden ontwerp had als zittingsjaarnummer 2019-2020-168.

³ Deze nota van wijziging heeft als zittingsjaarnummer 2020-2021-168.

alsnog aan de Raad verzocht om binnen drie weken een spoedadvies over de nota van wijziging uit te brengen.

b. Het horen van de Raad bij ingrijpende wijzigingen van het ontwerp

In onderdeel a van het tweede lid van artikel 64 van de Staatsregeling wordt bepaald dat de Raad van Advies over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen wordt gehoord. Uit dit artikellid vloeit voort dat de Raad in verband met een aantal ingrijpende wijzigingen van het ontwerp, die niet als gevolg van de eerdere door de Raad uitgebrachte adviezen zijn opgenomen, gehoord moet worden alvorens de behandeling ervan in de Staten doorgang kan vinden. Het horen van de Raad is des te meer noodzakelijk indien de wijzigingen tot gevolg kunnen hebben dat algemene rechtsbeginselen in het geding komen en waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de financiële gevolgen voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In de Aanwijzingen voor de regelgeving maar ook in bijvoorbeeld de jaarverslagen van de Raad over de jaren 2010-2011 en 2013 wordt uitgewijd over de vraag welke wijzigingen als ingrijpende wijzigingen aangemerkt kunnen worden.⁴

De Raad zal verderop in dit advies ingaan op de ingrijpende wijzigingen van het ontwerp die bij nota van wijziging door de regering bij de Staten voor behandeling zijn ingediend.

2. De wijziging van de Landsverordening Winkelsluiting

a. Inleiding

In onderdeel K van de nota van wijziging wordt voorgesteld om onder vernummering een nieuw artikel 39 in het ontwerp op te nemen waarin de Landsverordening Winkelsluiting gewijzigd wordt. In dit artikel 39 van het ontwerp wordt vervolgens voorgesteld om een nieuw artikel 6a in de Landsverordening Winkelsluiting op te nemen.

b. Het ontbreken van een deugdelijke toelichting

De Raad is van oordeel dat de toelichting op de voorgestelde wijziging van het ontwerp in onderdeel K van de nota van wijziging te summier is. Uit de toelichting kan bijvoorbeeld niet worden opgemaakt:

- wat de noodzaak van het opnemen van deze wijziging in het ontwerp is⁵;
- wat onder "buitengewone omstandigheden" in de zin van de Landsverordening Winkelsluiting moet worden verstaan;
- in welke gevallen en op welke gronden het algemeen belang zich tegen het horen van de Sociaal Economische Raad (hierna: SER) en de betrokken organisaties van belanghebbenden zal verzetten, zoals is opgenomen in het voorgestelde tweede lid van het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om in de toelichting op onderdeel K van de nota van wijziging dieper in te gaan op het bovenstaande.

c. Het horen van de SER of betrokken organisaties van belanghebbenden

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt bepaald dat de SER maar ook betrokken organisaties van belanghebbenden gehoord worden indien regels vastgesteld moeten worden ten aanzien van sluitingstijden in de gevallen genoemd in het eerste lid van dat artikel. Uit de toelichting op de nota van wijziging en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken kan niet worden opgemaakt of de SER over deze uitbreiding van zijn taak is gehoord. Te meer daar het om buitengewone omstandigheden gaat waarbij de SER of de betrokken organisaties van belanghebbenden met spoed zouden moeten adviseren.

⁴ Zie aanwijzing 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving..

⁵ Uit pagina 2, tweede tekstblok, van de brief van de regering kan worden opgemaakt dat het voorgestelde nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting een noodbepaling is die nodig is in de strijd tegen de verspreiding van de coronavirus.



Verder mist de Raad in onderdeel K van de nota van wijziging een bepaling waarin de procedureregels en termijnen voor het horen van de SER en de betrokken organisaties van belanghebbenden worden bepaald. De Raad is van oordeel dat hiermee rekening gehouden moet worden in het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande het nieuwe artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting, zoals voorgesteld in onderdeel K van de nota van wijziging, en de toelichting daarop aan te passen.

d. De term “betrokken minister”

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt, voor zover van belang, bepaald dat de betrokken minister bevoegd is om de SER te horen in verband met het stellen van regels over sluitingstijden van winkels. Het is niet duidelijk welke minister wordt bedoeld met de term “betrokken minister”. De bevoegdheid tot het bepalen van sluitingstijden en het verlenen van ontheffing daarvoor berust in normale omstandigheden volgens artikel 11 van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie bij de Minister van Economische Ontwikkeling. In onderdeel c van het eerste lid van het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting wordt echter bepaald dat tijdens uitzonderingstoestanden regels gesteld kunnen worden ten aanzien van sluitingstijden van winkels die in het belang zijn van de volksgezondheid. Het is niet onaannemelijk dat hiervoor de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur op grond van artikel 9 van de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie bevoegd zou zijn. Daarnaast zijn in het ontwerp ook bevoegdheden gegeven aan de Minister van Algemene Zaken en aan de Minister van Justitie ingeval sprake is van buitengewone omstandigheden. De Raad is van oordeel dat in het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting duidelijk bepaald dient te worden welke minister bevoegd is om de daarin bedoelde regels ten aanzien van sluitingstijden van winkels te bepalen.

De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande onderdeel K van de nota van wijziging aan te passen.

e. Financieel-economische gevolgen van de voorgestelde wijziging

De Raad mist in de toelichting behorende bij de nota van wijziging een uiteenzetting in algemene zin over de gevolgen voor de economie als gevolg van het vaststellen van regels ten aanzien van sluitingstijden van winkels als bedoeld in het voorgestelde artikel 6a van de Landsverordening Winkelsluiting.

De Raad adviseert de regering om in de toelichting op onderdeel K van de nota van wijziging op het bovenstaande in te gaan.

3. De wijziging van de Landsverordening openbare orde

In onderdeel J van de nota van wijziging wordt voorgesteld om in artikel 36 van het ontwerp een additionele wijziging van de Landsverordening openbare orde op te nemen. Naast artikel 81 wordt thans ook artikel 5 van die landsverordening gewijzigd en worden na deze laatste bepaling twee nieuwe artikelen ingevoegd (artikelen 5a en 5b). Deze wijziging houdt (globaal genomen) in dat in de Landsverordening openbare orde bijna gelijklopende bepalingen als in de voorgestelde artikelen 22 en 23 van het ontwerp worden opgenomen. Door de nota van wijziging worden naast regelgevende bevoegdheden ook bevelsbevoegdheden aan de Minister van Justitie gegeven.

In artikel 26 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegdheden in hoofdstuk 3 van de Lei Estado di Emergencia, toegekend aan organen van burgerlijk gezag, slechts uitgeoefend worden voor zover dit ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid naar het oordeel van die organen geboden is. De bevoegdheid tot het geven van bevelen door de Minister van Justitie wordt in de Landsverordening openbare orde opgenomen (in plaats van in hoofdstuk 3 van de Lei Estado di Emergencia). Hierdoor is de Raad van oordeel dat ten aanzien van deze bevoegdheid ook de nodige proportionaliteitseisen, zoals die genoemd in de laatste volzin van artikel 26 van de Lei Estado di Emergencia en de toelichting daarop, moeten gelden.



De Raad adviseert de regering om met inachtneming van het bovenstaande onderdeel J van de nota van wijziging aan te passen.

II. Conclusie

Uit de voorgaande onderdelen van dit advies blijkt dat in de voorliggende ontwerplandsverordening die bij de Staten in behandeling is en die bij nota van wijziging is aangepast, ingrijpende wijzigingen moeten worden aangebracht. De Raad geeft de regering in overweging om de behandeling van deze ontwerplandsverordening door de Staten niet voort te zetten dan nadat met de opmerkingen van de Raad rekening is gehouden.

Willemstad, 2 november 2020

de Ondervoorzitter,


mevr. mr. L. M. Dindial

de Secretaris,


mevr. mr. C. M. Raphaëla