

University of Groningen

Coronacrisis en het recht (deel 4)

Wierenga, A.J. ; Brouwer, Jan

Published in:
Openbareorde.nl

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Wierenga, A. J., & Brouwer, J. (2020). Coronacrisis en het recht (deel 4). *Openbareorde.nl* .

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Coronacrisis en het recht (deel 4)

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer

De huidige aanpak van de coronacrisis krijgt niet alleen maar steun. Er zijn ook tegenstanders van de huidige aanpak. Men staat een totale *lockdown* voor ogen zoals China die succesvol heeft toegepast. En die nu in andere landen als Italië, Spanje, Frankrijk en sinds vandaag ook in België wordt beproefd. Mocht Nederland deze maatregel in de toekomst ook noodzakelijk achten, is dan het afkondigen van een noodtoestand noodzakelijk? En hoe gaat dit dan in zijn werk en wat betekent dit? Noodtoestand en lockdown

Onze Grondwet kent sinds 1887 een systeem van staatsnoodrecht. Het tegenwoordige art. 103 lid 1 Grondwet luidt: 'De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.' Ter uitvoering van deze bepaling is in 1996 de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CWU) tot stand gebracht. Die wet verordonneert dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, de regering de 'beperkte noodtoestand' of de 'algemene noodtoestand' kan afkondigen. Het afkondigen van de beide onderscheiden noodtoestanden gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister-president.

Het besluit tot afkondiging van een noodtoestand opent de bevoegdheid om – eveneens bij koninklijk besluit – specifieke 'noodbepalingen' opgenomen in reguliere wetten dan wel speciale 'noodwetten' in werking te stellen. Een belangrijke wet in dit verband is de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Die verstrekt onder meer bevoegdheden aan de regering om de regulier bevoegde bestuursorganen – zoals de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen – aanwijzingen te geven bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Om een voorbeeld te geven, art. 6 lid 1 Wbbbg kent aan de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid toe om burgemeesters te instrueren als het gaat om de uitoefening van diens bevoegdheden in de sfeer van het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

De 'beperkte noodtoestand' opent minder bevoegdheden dan de 'algemene noodtoestand'. Tijdens de eerste is het slechts mogelijk de noodbepalingen in werking te stellen van lijst A behorende bij de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Op die lijst staat de hierboven genoemde bepaling uit de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag alsmede vele andere noodbepalingen in andere wetten. De eerder in deel 2 besproken artikelen 53 en 54 Wet veiligheidsregio's staan daar ook op. Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken in art. 3 Hamsterwet om regels te stellen om het hamsteren van goederen tegen te gaan.

Tijdens de 'algemene noodtoestand' kunnen naast de bepalingen van lijst A, ook de noodbepalingen van lijst B in werking worden gesteld. Die zijn nog ingrijpender van aard. Een goed voorbeeld daarvan is art. 18 lid 1 Wbbbg. Die bepaling geeft de

Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om 'bij een bedreiging voor het volksbestaan' ieder persoon te interneren ten aanzien van wie een gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen.

De Grondwet staat toe dat op grond van noodbepalingen tijdens een noodtoestand een aantal grondrechten wordt beperkt. Art. 103 lid 2 noemt achtereenvolgens: art. 6 Gw voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft (godsdienstvrijheid), art. 7, de vrijheid van meningsuitingsvrijheid, art. 8 de verenigingsvrijheid, art. 9 vergader- en betogingsvrijheid, art. 12 tweede lid (binnentredingswaarborgen woningen), art. 13 (briefgeheim) en tenslotte artikel 113, eerste en derde lid (rechtspraak).

Artikel 2 en 3 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden bepalen dat het koninklijk besluit tot het instellen van een van beide noodtoestanden terstond wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal. De Eerste en de Tweede kamer kunnen vervolgens in gezamenlijke vergadering de noodtoestand opheffen indien zij van oordeel zijn dat deze niet, of niet langer mag voortduren. De regering heeft ook de mogelijkheid om separaat noodbepalingen inwerking te stellen, zonder het uitroepen van de noodtoestand. Ook dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal vereist. Er dient onverwijld een voorstel van wet te worden ingediend om de separaat inwerking gestelde noodbepaling(en) van kracht te laten blijven. Daartoe zal een zogenoemde 'verlengingswet' moeten worden aangenomen. Dit vereist een fysiek samenkomen van de volksvertegenwoordigende lichamen, wat in tijden van een infectieziekte een nieuwe uitdaging kan opleveren. Het Ministerie van BZK bracht gisteren al een handreiking uit voor de continuïteit van het decentrale openbaar bestuur.

Tot op heden heeft de regering de noodtoestand in welke vorm dan ook maar zelden ingesteld. De regering beschouwt het afkondigen daarvan als een ingrijpende gebeurtenis die een escalerend effect kan hebben. Dat wil zij zo lang als mogelijk is vermijden. Het is ook om die reden eveneens mogelijk een of enkele noodbepalingen 'separaat' in werking te stellen zonder dat een noodtoestand wordt afgekondigd. Met deze optie kan het afkondigen van een noodtoestand zo lang mogelijk worden uitgesteld.

Voor het afkondigen van een noodtoestand dan wel het separaat in werking stellen van noodbepalingen geldt steeds de voorwaarde dat 'buitengewone omstandigheden' hiertoe noodzaken. Wanneer hieraan wordt voldaan, betreft een bestuurlijk oordeel. Leidend dient te zijn dat reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn om aan de situatie het hoofd te kunnen bieden. Het staat vast dat de Coronacrisis als een buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt. Maar is het ook een omstandigheid die noodzaakt tot het aanwijzen van een noodtoestand? Dat hangt af van het antwoord op de vraag of met behulp van de 'reguliere' noodbevoegdheden de crisis daadkrachtig genoeg kan worden aangepakt. Aan welke bevoegdheden zou eventueel extra behoefte bestaan?

Als de bewegingsvrijheid verder moet worden beperkt, dan kan dit op basis van noodverordeningen. De vrijheid van bewegen is niet onderworpen aan de grondwettelijke eis dat alleen een wet afkomstig van regering en Staten-Generaal dit recht kan beperken. Beperking van de bewegingsvrijheid kan ook op een andere

manier worden afgedwongen. Art. 8 lid 1 Wbbbg geeft aan de minister van Justitie en Veiligheid en de commissaris van de Koning de bevoegdheid om het 'vertoeven in de open lucht te beperken'. Die zouden de bewegingsvrijheid kunnen beperken tot het bezoeken van supermarkten en medische hulpverleners. Artikel 8 lid 1 Wbbbg staat weliswaar op lijst A, dit kan echter ook los van een beperkte noodtoestand in werking worden gesteld bij koninklijk besluit op grond van art. 1 Wbbbg.

De begrenzing van de bewegingsvrijheid gaat echter op een zeker moment over in vrijheidsontneming. Daarvoor zou dan een solider wettelijke basis nodig zijn. Dat geldt ook voor een eventuele confiscatie van bijvoorbeeld medische apparatuur in privéklinieken. Supermarktketens dringen op dit moment aan op een maatregel die chartaal geld als wettig betaalmiddel tijdelijk opschort. Hiervoor lijkt de inwerkingstelling van art. 12 van de Noodwet financieel verkeer noodzakelijk te zijn. Ook dat kan separaat. Derhalve lijkt vooralsnog de noodzaak te ontbreken om over te gaan op een van beide noodtoestanden. Zijn er ingrijpender maatregelen noodzakelijk als een integrale lockdown, dan lijkt er geen ontkomen aan het afkondigen van een van beide noodtoestanden. Zo ver is het echter nog lang niet. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst anders komt te liggen.