Aan: de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Betreft: gespreksnotitie rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19

’s-Hertogenbosch, 15 augustus 2020

Geachte voorzitter,

Eerder is besproken dat mijn bijdrage met name over het staatsnoodrecht zal gaan. Deze notitie is een beknopte samenvatting van het artikel “Het Nederlandse staatsnoodrecht: Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?” dat in april van dit jaar in het Nederlands Juristenblad verscheen.[[1]](#footnote-1)

1. **Geschreven staatsnoodrecht**

Staatsnoodrecht bestaat in twee verschijningsvormen: geschreven en ongeschreven staatsnoodrecht. Met geschreven staatsnoodrecht worden de wetten[[2]](#footnote-2) bedoeld die eerder zijn vastgesteld en waarin noodbevoegdheden zijn opgenomen. In artikel 103 van de Grondwet is een basis voor het geschreven staatsnoodrecht gegeven.

1. Het staatsnoodrecht kan worden “geactiveerd” in het geval van buitengewone omstandigheden. Daarvan is sprake als zich feitelijke gebeurtenissen voordoen die tot toepassing van noodwettelijke bevoegdheden nopen omdat de normale wettelijke bevoegdheden te kort schieten.[[3]](#footnote-3)
2. Ook moet de nationale veiligheid in het geding zijn. De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat c.q. samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting.[[4]](#footnote-4)
3. Ook moet er evenredigheid zijn tussen het beschermen van de vitale belangen en de daarvoor in te zetten noodbevoegdheden; bij een keuzemogelijkheid tussen meerdere bevoegdheden zal de minst ingrijpende bevoegdheid moet worden gekozen.
4. Er mag alleen worden afgeweken van een aantal in de Grondwet opgenomen bepalingen.[[5]](#footnote-5) Van grondwetsbepalingen die daar niet zijn genoemd kan door middel van het staatsnoodrecht dus niet worden afgeweken.[[6]](#footnote-6)

Het geschreven staatsnoodrecht kan op drie manieren worden toegepast:

1. separate toepassing;
2. beperkte noodtoestand;
3. algemene noodtoestand.

Dit is een opklimmende reeks naar ernst van omstandigheden en naar zwaarte van bevoegdheden.[[7]](#footnote-7)

Bij de separate toepassing van het staatsnoodrecht worden noodbevoegdheden uit een of enkele wetten “chirurgisch” ingezet. Na het uitroepen van de beperkte of algemene noodtoestand kan via de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CWU) een serie noodwettelijke bepalingen in werking worden gesteld die voorkomen op de bij die wet behorende lijsten A[[8]](#footnote-8) respectievelijk B.[[9]](#footnote-9)

1. **Ongeschreven staatsnoodrecht**

Het ongeschreven staatsnoodrecht is – naar zijn aard – niet (van tevoren in wetten) vastgelegd. In de rechtspraak is het gebruik ervan onder voorwaarden toelaatbaar geacht[[10]](#footnote-10), maar de wetgever heeft vervolgens uitgesproken dat het gebruik daarvan ongewenst is.[[11]](#footnote-11) Men vreesde misbruik van het ongeschreven staatsnoodrecht en daarom is het ook niet in de Grondwet opgenomen. De logische consequentie daarvan is de keuze voor een uitvoerig stelsel van geschreven staatsnoodrecht.[[12]](#footnote-12)

1. **Verdragsrecht**

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) maken het mogelijk om in een noodtoestand van bepaalde verdragsrechten af te wijken.[[13]](#footnote-13) Van bepaalde verdragsrechten mag niet worden afgeweken.[[14]](#footnote-14) De maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om de noodtoestand het hoofd te bieden en niet in strijd zijn met ander internationaal recht.

1. **In en buiten werking stellen van het geschreven staatsnoodrecht**

*Separate toepassing*

Iedere noodwet is voorzien van een vrijwel identieke inwerkingstellingsbepaling[[15]](#footnote-15) die er in hoofdlijnen als volgt uitziet:

1. De noodwet kan ingeval buitengewone omstandigheden bij koninklijk besluit (kb) in werking worden gesteld.
2. Als dat besluit is genomen, moet onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de in werking gestelde bepaling(en).
3. Als het voorstel van wet wordt verworpen, moet(en) de in werking gestelde bepaling(en) onverwijld bij kb buiten werking worden gesteld.
4. Daarnaast worden de in werking gestelde bepaling(en) bij kb buiten werking gesteld zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten.

*Beperkte en algemene noodtoestand*

De CWU bepaalt hoe een noodtoestand wordt uitgeroepen of beëindigd:

1. De betreffende uitzonderingstoestand wordt uitgeroepen bij koninklijk besluit.[[16]](#footnote-16)
2. Een dergelijk besluit moet terstond aan de Staten-Generaal worden medegedeeld.[[17]](#footnote-17)
3. De Staten-Generaal in verenigde vergadering kunnen vervolgens besluiten de afgekondigde uitzonderingstoestand terstond op te heffen of aan de duur daarvan een termijn te stellen.[[18]](#footnote-18)
4. De noodtoestand kan ook bij koninklijk besluit worden opgeheven zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten.[[19]](#footnote-19)

Door opheffing of einde van de beperkte noodtoestand, respectievelijk de algemene noodtoestand eindigt van rechtswege de werking van de noodwettelijke bepalingen die in werking zijn gesteld.[[20]](#footnote-20)

**Tot slot**

Ik kijk uit naar het rondetafelgesprek op 4 september a.s. om verder met u over het een en ander van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,

A.F. Vink

1. NJB 2020/1134, p. 1308-1316. Het artikel is ter informatie meegezonden. [↑](#footnote-ref-1)
2. Het gaat op zgn. “wetten in formele zin”, dus wetten die volgens de artikelen 81 tot en met 88 van de Grondwet door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk tot stand zijn gebracht. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 1993-94, 23790, nr. 3, p. 3-4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bijlage bij Kamerstukken II 2006-07, 30821, nr. 3, p. 4. Als vitale belangen zijn gedefinieerd: territoriale veiligheid (in gevaar bij aantasting van ons grondgebied), economische veiligheid (ongestoord handelsverkeer), ecologische veiligheid (leefomgeving), fysieke veiligheid (volksgezondheid) en sociale en politieke stabiliteit (bijvoorbeeld respect voor kernwaarden als vrijheid van meningsuiting). [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 103, tweede lid, van de Grondwet. Dit betreft: de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging), voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7 (vrijheid van drukpers en meningsuiting), 8 (recht tot vereniging), 9 (recht tot vergadering en betoging), 12, tweede en derde lid (legitimeren, toelichten en verslaggeving van binnentreden in een woning), en 13 (briefgeheim), alsmede van artikel 113, eerste en derde lid (berechting van strafbare feiten en oplegging van vrijheidsstraffen door de rechterlijke macht). [↑](#footnote-ref-5)
6. Wat uiteraard wel mogelijk blijft is om door middel van een wet (andere) grondrechten in te perken, voor zover de Grondwet die mogelijkheid biedt. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken II 1994-95, 23790, nr. 5, p. 8. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 7, eerste lid, van de CWU. [↑](#footnote-ref-8)
9. Artikel 8, eerste lid, van de CWU. [↑](#footnote-ref-9)
10. HR 30 oktober 1946, NJ 1946, 737. [↑](#footnote-ref-10)
11. Kamerstukken II 1978-79, 15681, nr. 3, p. 4, en Kamerstukken II 1987-88, 20028, nr. 4, p. 14-15 [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken II 1964-65, 7187, nr. 6, p. 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 15, eerste lid, van het EVRM en artikel 4, eerste lid, van het IVBPR. [↑](#footnote-ref-13)
14. Artikel 15, tweede lid, van het EVRM en artikel 4, tweede lid, van het IVBPR. Het EVRM rekent hiertoe het recht op leven, waarop wel een inbreuk mogelijk is door rechtmatige oorlogshandelingen, het folterverbod, het slavernijverbod en het (strafrechtelijk) legaliteitsbeginsel. Het IVBPR kent eenzelfde lijst en voegt daar nog aan toe het recht om niet gevangen te worden genomen omdat men niet in staat is een uit een overeenkomst voortvloeiende verplichting na te komen, het recht om als persoon erkend te worden voor de wet en het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Vorderingswet. [↑](#footnote-ref-15)
16. Artikel 1, eerste lid, van de CWU. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 2 van de CWU. [↑](#footnote-ref-17)
18. Artikel 103, derde lid, van de Grondwet en artikel 3, aanhef en onder a, van de CWU. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 3, aanhef en onder b, van de CWU. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 6 van de CWU. [↑](#footnote-ref-20)