

Notitie samenkomsten BZK1 april 2020

Notitie samenkomsten ihkv Aanwijzing covid-19

Vooraf:

Voorstel zoals besproken in conference call 1 april is om keuze voor te leggen aan bewindspersonen met daarin scenario's waarin op mogelijkheden en kwetsbaarheden wordt gewezen. Wat betreft samenkomsten in huis is daarbij als lijn doorgenomen:

1. Koninklijke weg om woningen in de zin van art. 10/12 Grondwet uit te sluiten uit Aanwijzing/(model)noodverordening, maar aanhouden dringend advies om niet samen te komen in woning [in geval...] en indien het "uit de hand loopt of dreigt te lopen" (zie hierna de precieze criteria, voorwaarden en omstandigheden) dan toepassing van:
 - a. 174a Gemeentewet, bedoeld voor woningen;
 - b. 47, lid 3 Wpg, bedoeld voor besloten gebouwen;
 - c. 175 Gemeentewet (noodbevel).

Aandachtspunt hierbij is in elk geval de bevoegdheid tot binnentreden. Die is gegeven tbv handhaven noodverordening (149a Gemeentewet jo. Wvr), in andere gevallen nog te checken.

2. Als handhaving van onwenselijke gedragingen in woningen wel in de Aanwijzing/(model)noodverordening wordt opgenomen, dan de norm toespitsen op de activiteit die echt een gevaar oplevert voor de volksgezondheid en met een precieze omschrijving van de coronafeestjes in woningen verbieden.

Aandachtspunt: de noodverordening komt op dit punt in botsing met het recht op privacy en moet vanwege proportionaliteitsvereiste beperkt blijven tot verbieden van activiteiten waarmee gericht en bewust volksgezondheid in gevaar komt.

Notitie BZK

Om meer juridische duidelijkheid te bieden is het nodig de definitie van 'samenkomsten' in de noodverordening te beperken tot samenkomsten op openbare plaatsen, voor het publiek toegankelijke gebouwen en besloten gebouwen, met uitzondering van (1) woningen, (2) samenkomsten die door de Wom worden geregeld, zijnde vergaderingen, betogingen en samenkomsten tot belijdenis van godsdienst en levensovertuiging op openbare plaatsen, alsmede vergaderingen en betogingen op andere dan openbare plaatsen, en - idealiter - (3) samenkomsten tot belijdenis van godsdienst of levensovertuiging in gebouwen (zie echter hierna).

Er kunnen in de noodverordeningen uitzonderingen worden gemaakt voor samenkomsten die wel onder de definitie vallen, maar waarvoor je toch ruimte wil maken – zoals uitvaarten en huwelijksvoltrekkingen.

Overigens kunnen de algemeen verbindende voorschriften in een noodverordening uitsluitend rechten en plichten voor burgers in het leven roepen en geen impliciete of expliciete bevoegdheden worden gecreëerd voor de politie.

1. Woningen

De noodverordeningen op basis van de modelnoodverordening zijn gebaseerd op art. 175 Gemeentewet/art. 39 Wvr. Dat zijn geen voldoende specifieke wetten om grondrechten mee te beperken. Art. 2.1. kan daarom geen betrekking hebben op het huis/privésfeer zoals beschermd in artikel 10 Grondwet. Ook art. 175 Gemeentewet (noodbevel burgemeester) is onvoldoende specifiek.

De normstelling en handhaving op dit punt zijn daarom bijzonder kwetsbaar. Het is zeer de vraag of feitelijke handhaving (172 Gemeentewet) en vervolging of boetes (443 Sr) stand houden bij de

Notitie samenkomsten BZK1 april 2020

rechter. De zogenoemde redelijke uitleg van artikel 10/12 Grondwet, waardoor het grondrecht geen betekenis zou hebben in deze situatie, biedt hier geen uitkomst. Bij een dergelijke uitleg moet het slechts gaan om een onbedoeld neveneffect van een algemene neutrale regel, terwijl hier welbewust het huisrecht wordt beperkt ten behoeve van de (preventieve) bescherming van de gezondheid. Daarnaast is de redelijke uitleg, indien al van toepassing, begrensd door het proportionaliteitsbeginsel. Daaraan wordt in dit geval moeilijk voldaan.

Artikel 174a Gemeentewet biedt wél een mogelijkheid als de gedragingen in hun woningen de veiligheid en gezondheid daarbuiten ernstig bedreigen. Bij welbewuste coronafeestjes kan hier sprake van zijn. Eerst via een aanschrijving of feitelijke waarschuwing van de bewoners of evt. als onmiddellijke handhaving. Een groepsverbod in woningen als norm is naar huidig recht te realiseren via 151d Gemeentewet, maar niet alle gemeentes hebben deze norm in hun APV opgenomen. (Zie nader hieronder.)

VWS bekijkt of art. 47 Wet publieke gezondheid (sluiten gebouwen vanwege besmettingsgevaar) een (aanvullende) grondslag biedt. Woningen zijn in de definitiebepaling van art. 1 Wpg niet uitgesloten (MVT?), wel de gebouwen bestemd voor samenkomst tot belijdenis van godsdienst en levensovertuiging. **PM** NCTV gaat bij de Politie na wat voor 'normale' instrumenten er reeds zijn om coronafeestjes te voorkomen of te beëindigen.

Bezien moet worden of deze mogelijkheden bij elkaar voldoende zijn om het doel te bereiken.

Zo niet, dan kan een spoedwet overwogen worden of activering van art. 11 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (vereist het uitroepen van een algemene noodtoestand). Ook dan is afwijking van artikel 10 Grondwet (recht op privéleven/gebruik van woning) niet mogelijk (103, lid 2 Grondwet) en zal er nog steeds een specifieke wet in formele zin vereist zijn voor inperking van het huisrecht voor zover (ook) beschermd door art. 10 Grondwet.

2. Wet openbare manifestaties

Omdat artikel 176 Gemeentewet te weinig specifiek is om te dienen als wettelijke grondslag voor grondrechtenbeperkingen, kan ook de noodverordening (in beginsel) niet gezien worden als een voldoende basis voor het verbieden van betogingen en vergaderingen in de zin van artikel 9 Grondwet. De Wom biedt daar wel – en bij uitstek – een basis voor. In toelichting op de noodverordening moet daarom verwezen worden naar de Wom, zodat duidelijk is dat demonstratieverboden niet gebaseerd worden op de noodverordening. Slechts als de Wom onverhoopt te kort schiet, bijvoorbeeld omdat een algemeen demonstratieverbod nodig is, dan is er ruimte om dat door middel van een noodverordening te doen (regeringsstandpunt).

Op grond van de Wom is volksgezondheid een mogelijke reden om demonstraties te verbieden. Dat moet echter per afzonderlijke demonstratie worden bepaald. In de praktijk zal dit probleem waarschijnlijk niet groot zijn. Op grond van de Wom moeten mensen melding doen van hun voornemen om te demonstreren. In de huidige situatie kan de voorzitter van de veiligheidsregio naar aanleiding van een dergelijke melding ('kennisgeving') besluiten de demonstratie te verbieden, indien het belang van de volksgezondheid dit vergt. Een niet gemelde demonstratie kan op grond van de Wom worden beëindigd indien eveneens het belang van de volksgezondheid dit vergt.

Beide situaties vergen altijd afzonderlijke besluitvorming. Een nieuwe aanwijzing kan echter de voorzitters van de veiligheidsregio's de opdracht geven om demonstraties op basis van de Wom altijd te verbieden of slechts onder heel bijzondere omstandigheden door te laten gaan. BZK kan het voortouw nemen om een handreiking te formuleren over de toepassing van de Wom in het licht van een dergelijke aanwijzing.

3. Samenkomsten tot belijdenis van godsdienst of levensbeschouwing in gebouwen

De noodverordeningen kunnen geen betrekking hebben op samenkomsten binnen gebouwen ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Dit volgt niet alleen uit het reguliere openbare orderecht, maar ook uit de Wet publieke gezondheid, die dergelijke gebouwen expliciet uitsluit (art. 1, onder s, Wpg). Ook los van de Wpg, kan een noodverordening niet afwijken van het gestelde in art. 6 Grondwet. Art. 176 is geen voldoende specifieke bepaling waarmee de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging binnen gebouwen en besloten plaatsen kan worden beperkt.

Notitie samenkomsten BZK1 april 2020

Inmiddels heeft MJeN als minister voor de Erediensten op 26 maart afspraken vastgelegd in een gezamenlijk communiqué van de Boeddhistische Unie, het Contactorgaan Moslims en Overheid, het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken en de Hindoeraad over het houden van religieuze en levensbeschouwelijke bijeenkomsten nu het kabinet maatregelen heeft afgekondigd in de strijd tegen COVID-19. In het communiqué wordt door de aangesloten koepels de intentie uitgesproken om fysieke bijeenkomsten zoveel mogelijk te beperken en erediensten waar mogelijk digitaal te laten plaatsvinden.

De MP heeft over de lijn van religieuze bijeenkomsten ook gecommuniceerd in de EK in reactie op vragen van Azarkan. (Ook) daarbij is de eerdere lijn gehandhaafd en (opnieuw) geen onderscheid gemaakt tussen binnen en buiten gebouwen.

Naar de letter van de Grondwet kan beperking van dergelijke bijeenkomsten alleen op vrijwillige basis. Mocht hierop toch worden gehandhaafd, dan is het overeind blijven hiervan bij rechterlijke toetsing sterk afhankelijk van de mate waarin een rechter bereid is de uitzonderlijke aard van de huidige situatie een dermate zwaar gewicht toe te kennen dat uitdrukkelijke strijd met de Grondwet kan worden gepasseerd. Zoals hierboven opgemerkt, is zulks zeker niet ondenkbaar, maar tegelijkertijd ook zeker niet gegarandeerd. Dit juridisch risico ligt bij de voorzitters van de veiligheidsregio's.

Nadere toelichting op artikel 174a en 151d Gemeentewet

174a Gemeentewet

Deze bevoegdheid lijkt bruikbaar en een reële optie om welbewuste coronafeestjes in woningen tegen te gaan.

Art. 174a biedt een formeel-wettelijke mogelijkheid om een woning te sluiten als met gedragingen in de woning de openbare orde buiten de woning verstoort. Er moet dus uitstralings-effect zijn. In de wetsgeschiedenis en jurisprudentie is dat zo uitgelegd dat de lat hoog ligt: er moet sprake zijn gevaren voor veiligheid en gezondheid van omwonenden/openbaar.

Het kabinet/VWS & J&V hebben met de noodverordeningen al de stap genomen dat het besmettingsgevaar van corona een dreigende ramp is die inzet van noodmaatregelen rechtvaardigt. Een coronafeestje waar mensen bewust tegen de dringende adviezen van het kabinet in bij elkaar komen, niet de 1,5 m afstand in acht nemen en die daarna weer naar buiten gaan, vormt ook een gevaar voor de gezondheid in het openbaar. Het is dus niet zozeer een feestje alleen, maar de uitstraling zit in het letterlijk naar buiten gaan.

Proportionaliteitstoets: woningsluiting is een zeer ingrijpende maatregel en het zal in de regel niet wenselijk zijn om meteen de bewoners op straat te zetten. Uit de behandeling van het wetsvoorstel voor artikel 174a in de EK volgt dat een aanschrijving mogelijk is. De voorzitter van de veiligheidsregio kan aangeven: staak het feest, want anders sluiting van de woning.¹ Woningssluiting is dan het ultimatum remedium. Onmiddellijke handhaving in de vorm van de sluiting van de woning is evenwel denkbaar als na een aanschrijving/waarschuwing de gedragingen blijven aanhouden of hervatten. Direct overgaan tot woningsluiting zou als deze maatregel geen uitstel kan leiden in het belang van de gezondheid en veiligheid. De woning kan weer open zodra het gevaar geweken.

De toepassing van art. 174a is in art. 39 Wet veiligheidsregio's overgegaan naar de voorzitter veiligheidsregio. VWS kan op grond van art 7 Wpg en aanwijzing geven om bij coronafeestjes deze bevoegdheid te gebruiken om de feestjes te doen stoppen en de voorzitter kan hier evt een beleidsregel op maken om de toepassing 174a in geval van corona voorzienbaar te maken. Dat hoeft dan niet via een noodverordening (en kan dus ook niet vanwege grondrechtenbeperking).

Artikel 151d Gemeentewet

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24699-13.html>

Notitie samenkomsten BZK1 april 2020

Dit artikel regelt de aanpak van woonoverlast. Als gemeenten in hun APV de norm hebben opgenomen om zorg te dragen dat 'gedragingen in of vanuit die woning of dat erf of in de onmiddellijke nabijheid van die woning of dat erf geen ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden wordt veroorzaakt' dan kan de burgemeester bestuursdwang 125 Gemeentewet toepassen. Een last kan een groepsverbod inhouden. Ook hier zal uitstraling voor omwonenden dan aannemelijk gemaakt moeten worden. Niet alle gemeenteraden hebben deze norm in hun APV opgenomen.

Deze bevoegdheid is niet overgegaan naar de voorzitter veiligheidsregio's. Een aanwijzing op dit terrein zou dan inhouden dat de voorzitter via regionaal beleidsteam burgemeesters afspraken maakt over inzet 125 jo. 151d Gemeentewet.

Terminologie Gemeentewet, Grondwet en Wet openbare manifestaties

Openbare plaatsen: openbare weg en daarmee vergelijkbare plaatsen, zoals parken, en ook stationsgebieden, overdekte passages van winkelcentra – waar men zonder toestemming en doel mag komen en ophouden.

Voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven: daar is een beheerder of een organisator en toegang staat open zonder aanzien des persoons, hoewel soms wel voorwaardelijk (gebouw moet open zijn). Hieronder vallen restaurants, bioscopen, zwembaden, sportterreinen, evenementen, ziekenhuizen, winkels, en ook verenigingsgebouwen op de dagen dat ze deuren geopend houden voor iedereen. Feitelijke openstelling en gebruik is bepalend.

Openbare samenkomsten in de zin van 174 Gemeentewet: samenkomsten op openbare plaatsen en in voor het publiek toegankelijke gebouwen, met uitzondering van samenkomsten in de zin van de WOM en art 6 Grondwet. Hieronder vallen o.a. al dan niet vergunning- en meldingsplichten evenementen en markten. Samenkomsten tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare plaatsen vallen onder de WOM en niet onder artikel 174.

Besloten gebouwen: niet voor het publiek toegankelijk gebouwen zoals bedrijfsruimten, gesloten feesten in bv. een hotel, kinderdagverblijven.

Woningen zijn besloten gebouwen, maar hebben vanuit grondrechtenbescherming bijzondere bescherming: bepalend is of feitelijk in gebruik als woning. Kan dus ook een ruimte zijn in een bedrijfspand die als woning gebruikt wordt. Alleen voor deze categorie besloten gebouwen geldt het huisrecht in de zin van artikel 10 Grondwet en 8 EVRM.

Vergaderingen en betogingen vallen onder bijzonder regime van de WOM. Er is sprake van een betoging wanneer er meerdere personen zijn die in het openbaar een mening uiten en waarbij het uiten van deze mening centraal staat. Zogenaemde 'eenmansacties' waarbij één persoon in het openbaar een mening wil uiten, vallen niet onder de WOM. Bij vergaderingen gaat het om bijeenkomsten voor overleg, beraadslaging, uitwisseling van meningen. Bijeenkomsten van gezellig verkeer, zoals cafébezoek, of ter bijwoning van openbare vermakelijkheden vallen buiten de WOM.

Religieuze bijeenkomsten in gebouwen in de zin van artikel 6, tweede lid, Grondwet zijn bijzondere categorie.