

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan MinBZK
Van BZK/CZW/Constitutionele
Zaken

SGC
Constitutionele Zaken en
Wetgeving

Contactpersoon
(10)(2e)

T 06 (10)(2e)

Datum
15 april 2020

Kenmerk

Samengewerkt met
-BZK/DO

nota

Rechtsstaat en Corona inbreng MR 17-4-2020

Aanleiding

Er is in toenemende mate aandacht voor de vraag hoe (aangekondigde) maatregelen van het kabinet zich verhouden tot de rechtsstaat en de grondrechten van burgers (o.a. in Kamervragen, in de media en in de juridische wetenschappen). Nu transitie naar het nieuwe normaal wordt gemaakt is momentum maatregelen zelf, maar ook hun juridische vormgeving en grondslagen tegen het licht te houden.

Advies/actie

Interventie tbv MR om het belang van de rechtsstatelijkheid van de maatregelen bij de bestrijding van Corona te bevestigen en benadrukken; bij verlenging van de bestaande maatregelen is verbetering van de democratische legitimatie nodig en mogelijk; ook afgeschaalde maatregelen, moeten onverkort voldoen aan eisen als noodzaak en proportionaliteit. Afschaling biedt ook kansen om gekozen constructies opnieuw te doordenken en om maatschappelijke, democratische en juridische risico's af te dekken.

Kern

Inhoud interventie:

- De overheidsplicht tot het bevorderen van volksgezondheid is als grondrecht opgenomen in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Diverse maatregelen ter bestrijding van corona geven invulling aan de verwezenlijking van dat grondrecht.
- Tegelijkertijd perken deze maatregelen andere grondrechten in. Dat is in het overgrote deel van de gevallen ook juridisch mogelijk en medisch verstandig.
- Voor het blijvend draagvlak van de maatregelen onder de bevolking, én voor de houdbaarheid ervan in rechtszaken, is het van groot belang dat het kabinet rekenschap geeft hier oog voor te hebben en te handelen binnen rechtsstatelijke kaders. Dat vergt niet alleen een goede inhoudelijke motivering van de maatregelen, maar ook uitleg over de juridische grondslagen waarop deze berusten. In antwoorden op Kamervragen, in Kamerdebatten, tijdens persconferenties, in spoedwetgeving enzovoort. (Het beschermen van de volksgezondheid en de rechtsstaat zijn twee kanten van dezelfde medaille.)
- Grondrechten die door corona-maatregelen worden geraakt zijn bijvoorbeeld buiten reikwijdte godsdienstvrijheid,

buiten reikwijdte

buiten reikwijdte

- Het is ook in deze tijden van belang de maatregelen vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief te blijven bezien. Inperkingen van grondrechten moeten daarom voldoen aan de juridische waarborgen die zijn verankerd in de Grondwet, onderliggende wetgeving en internationale verdragen. Grondrechten mogen alleen worden ingeperkt als daar een specifieke wettelijke grondslag voor is.
- Dit geldt ook voor maatregelen in crisistijd (zeker zolang afkondiging van de noodtoestand door de regering achterwege blijft), maar ook in de fase daarna.
- Prangend is bijvoorbeeld dat in noodverordeningen van de veiligheidsregio's niet van de Grondwet en de daarin gelegen grondrechten mag worden afgeweken. Dat betekent dat voor het verbieden van gedrag buiten reikwijdte een specifiek daarop toegesneden formele wet nodig is. Die wet is er momenteel niet. Dit maakt handhaving van de maatregelen onnodig kwetsbaar. Juist nu we de transitie maken naar het nieuwe normaal is er momentum om niet alleen de maatregelen zelf, maar ook hun juridische vormgeving en grondslagen tegen het licht te houden. Dat blijft van belang, omdat inperkingen in afgeschaalde vorm nog steeds inperkingen zijn.
- De manier om deze kwetsbaarheden weg te nemen en een voor de middellange termijn bestendig normenkader te bieden, loopt via spoedwetgeving. Daarmee is niet alleen de rechtsstatelijke *legitimiteit*, maar ook de democratische en maatschappelijke *legitimatie* gewaarborgd.
- Als aftrap voor het verder – en gezamenlijk – doordenken hiervan, zou hierover op korte termijn een Catshuissessie kunnen worden belegd dan wel een verkenning in de MR kunnen worden gebracht.

buiten reikwijdte

Toelichting

buiten reikwijdte



T.a.v. grondrechtelijk kader

- De maatregelen ter bestrijding van COVID-19 beperken een aantal grondrechten, waaronder buiten reikwijdte
- buiten reikwijdte de godsdienstvrijheid buiten reikwijdte
- Zo lang de noodtoestand (art. 103 Grondwet) niet wordt uitgeroepen door de regering, moeten maatregelen passen binnen de normale grenzen van de Grondwet en verdragen.
- Als de noodtoestand wordt uitgeroepen kan er bij wet in verdergaande zin dan normaal worden afgeweken van bepaalde grondrechten (godsdienstvrijheid buiten gebouwen, vrijheid van meningsuiting, verenigingsrecht, vergadering en betoging, binnentreden woningen, en communicatiegeheim). Voor alle andere grondrechten – waaronder het recht op privacy – blijft dus ook in een uitzonderingstoestand de normale grondwettelijke bescherming gelden.
- Het kabinet heeft niet de uitzonderingstoestand afgekondigd, dus de maatregelen, mogen niet afwijken van de Grondwet.
- Grondrechten in de Grondwet mogen in de normale situatie worden beperkt als daarvoor een specifieke wettelijke grondslag is (d.w.z. de wet zelf geeft specifiek aan dat een bepaald grondrecht mag worden ingeperkt, de Wet openbare manifestaties is hiervan een goed voorbeeld) en past binnen de in het grondrecht genoemde doelen. Volksgezondheid is vaak één van die doelen.
- De genoemde grondrechten worden ook beschermd in het EVRM. buiten reikwijdte
buiten reikwijdte
buiten reikwijdte Het EVRM vereist dat beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn, het belang van de volksgezondheid is een legitiem doel. Het EVRM staat toe dat grondrechten ook bij lagere wetgeving – zoals de noodverordeningen – beperkt kunnen worden, zolang die gepubliceerd zijn voor burgers (regels moeten kenbaar en voorzienbaar zijn zodat burgers hun gedrag er op kunnen afstemmen).
- De Grondwet – die uitgaat van een formele wet – biedt t.a.v. het recht op buiten reikwijdte godsdienstvrijheid meer bescherming voor de burger en gaat daarom op dit punt voor op het EVRM.

buiten reikwijdte

Godsdienstvrijheid

- Artikel 6 Grondwet maakt een wettelijke beperking mogelijk op de vrijheid van godsdienst buiten gebouwen en besloten plaatsen. Die is uitgewerkt in de Wom. Artikel 8 van de Wom biedt de burgemeester de bevoegdheid om een vergadering of betoging in een besloten plaats te beëindigen in verband met de volksgezondheid. Deze bepaling ziet echter niet op religieuze bijeenkomsten en houdt evenmin een bevoegdheid in om vooraf beperkingen te stellen.
- Ook in de Wet publieke gezondheid is een uitzondering gemaakt voor bouwwerken ten behoeve van godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomsten.
- Dat betekent strikt genomen dat de aanwijzingen op grond van deze wet en de noodverordeningen geen verboden kunnen bevatten voor samenkomsten in kerken en andere religieuze gebouwen. Momenteel bevatten de noodverordeningen wel zo'n verbod voor samenkomsten met meer dan 30 personen.
- Tot dusverre valt discussie rondom het verbod op samenkomsten in kerken mee, omdat er een afspraak met de kerkelijke genootschappen is gemaakt dat zij niet zullen samenkomen. Er bestaat geen garantie dat dit op langere termijn zo blijft.

buiten reikwijdte