

HC 7, 15-10-2020, Sociale grondrechten en noodrecht

Video 1: Sociale grondrechten

Sociale grondrechten: wat zijn dat eigenlijk?

De sociale grondrechten zijn in onze Grondwet opgenomen in de **artikelen 18 tot en met 23**. Ook op internationaal niveau zijn er sociale grondrechten. Deze zijn te vinden in de Universele verklaring van de mens, het IVBPR, het EVRM, het EU Handvest van Grondrechten, het ESH en het EVESC.

De klassieke manier van denken is dat vrijheidsrechten enkel een onthoudingsplicht veronderstellen van de overheid en sociale grondrechten van de overheid een bepaalde inspanning vragen. Tegenwoordig wordt dit onderscheid niet zo duidelijk meer gemaakt. Normatief niet omdat vanuit internationaal perspectief wordt gestreefd naar **indivisibility van grondrechten**. Grondrechten dienen mensen te beschermen, het strikte/oude onderscheid tussen vrijheidsrechten en sociale rechten heeft dan geen zin. Daarnaast zijn tegenwoordig ook allerlei nuanceringen op dit onderscheid. Vrijheidsrechten kunnen immers positieve verplichtingen met zich meebrengen en sociale grondrechten ook onthoudingsverplichtingen. Sociale grondrechten kennen een eigen nalevingsmechanisme. Dit is bedoeld om staten te bewegen maatregelen te nemen ter bescherming van deze sociale grondrechten. Sociale grondrechten hebben ook steeds vaker protocollen die een **klachtenrecht** met zich meebrengen.

De inbedding van sociale grondrechten

Vroeger werden klassieke en sociale grondrechten als verschillende werelden gezien. Er zijn echter een aantal 'dijkdoorbraken' geweest waardoor dit niet meer het geval is. Dit zijn onder andere de uitspraak van de CRvB op 17 mei 1987 over gelijke behandeling, van het EHRM op 16 september 1996 in de zaak Gaygusuz tegen Oostenrijk en 15 september 2009 in de zaak Moskal tegen Polen en de uitspraak van de CRvB op 17 februari 2019 over de godsdienstvrijheid.

Emancipatie van sociale grondrechten in de rechterlijke procedure

Het uitgangspunt was dat sociale grondrechten niet eenieder verbindend of te vaag zijn. Nederlandse rechters hebben heel vaak een beroep op een sociaal grondrecht afgewezen omdat het geen rechtstreekse werking had. Ook hier zijn echter doorbraken geweest die een einde maakten aan deze opvatting. Onder andere gaat het om de uitspraak van de Hoge Raad op 30 mei 1986 over het stakingsrecht. Daarnaast is de uitspraak van de Hoge Raad op 21 september 2012 over de gezinsopvang van uitgeprocedeerden van belang geweest. Als laatste is als doorbraak aan te merken de uitspraak van de Hoge Raad op 10 oktober 2014 over het rookverbod in kleine cafés.

Video 2: Noodrecht

Staatsnoodrecht

Het uitgangspunt is dat noodrecht bestaat voor niet-normale situaties. Bijzondere situaties zijn lastig vooraf in regels vast te leggen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van staatsnoodrecht: subjectief en objectief staatsnoodrecht. Bij **subjectief staatsnoodrecht** is er sprake van een situatie zo onvoorspelbaar dat je als overheid niet van tevoren kunt weten wat je moet doen, maar waar wel duidelijk is dat je wat moet gaan doen. Voor deze situaties nemen we aan dat overheidsorganen bevoegd zijn de maatregelen te treffen die nodig zijn om die noodsituatie onder controle te krijgen. Het kenmerk van dit subjectieve staatsnoodrecht is dat het **ongeschreven** is en dat het onduidelijk is wat hieronder valt. Dit is slechts in uitzonderlijke situaties het geval. Daarnaast is er **objectief staatsnoodrecht**: het recht dat geschreven is voor de normale abnormale gevallen. Tot op zekere hoogte is er de mogelijkheid om de situatie van tevoren zien aankomen. Typerend is dat je ook zou kunnen weten welke maatregelen eventueel genomen moeten worden. Dit is het **geschreven staatsnoodrecht**, de basis hiervoor staat in **artikel 103 Grondwet**. In een noodsituatie kan worden afgeweken van bepaalde grondrechten, dit geeft

artikel 103 lid 2 Grondwet aan. De wet die de uitzonderingstoestanden regelt is de **Coördinatiewet uitzonderingstoestanden**. Er bestaat een **beperkte noodtoestand (art. 7 lid 1)** en een **algemene noodtoestand (art. 8 lid 1)**.

Afwijken van grondrechten

In artikel 103 lid 2 Grondwet staat van welke grondwetsbepalingen kan worden afgeweken. Hieruit volgt dat niet kan worden afgeweken van bijvoorbeeld artikel 6 Grondwet, de vrijheid van godsdienst binnen gebouwen en artikel 10 Grondwet, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Belangrijk is om te beseffen dat **afwijken iets anders is dan beperken**. Een beperking op basis van de wettelijke beperkingssystematiek is geen afwijking. Afwijken maakt meer inbreuken op het grondrecht mogelijk, het verruimt de beperkingsmogelijkheden.

Ook het **EVRM** geeft in **artikel 15** de mogelijkheid om af te wijken van de normale bescherming die de grondrechten in het EVRM bieden. Artikel 15 lid 2 bepaalt dat geen afwijking mogelijk is van artikel 2, 3, 4 lid 1 en 7 EVRM, ook niet in tijden van noodtoestand. Nederland heeft in deze coronacrisis geen noodtoestand uitgeroepen, wat betekent dat het EVRM nog volledig zoals normaal geldt. Alle maatregelen die genomen worden, moeten dan ook in principe in overeenstemming zijn met het EVRM en dus ook met de beperkingssystematiek van het EVRM.

Lokale noodsituaties

Voor lokale noodsituaties dien je te kijken in de **artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet**. Op grond van artikel 175 kan de burgemeester alle bevelen geven en op grond van artikel 176 kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven. Hierbij kan worden afgeweken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften.

Noodverordening – grondrechten?

Mag een burgemeester bij het vaststellen van een noodverordening grondrechten beperken? En voldoet een noodverordening ook aan de leer van de bijzondere beperkingen? Deze vraag zou je ontkennend moeten beantwoorden, want een noodverordening is allesbehalve specifiek. Er is om die reden bij veel mensen de vraag of je met een noodverordening überhaupt grondrechten mag beperken. Er zijn drie situaties waarin we accepteren dat een noodverordening een grondrecht beperkt. Dat is bij een **beperking op artikel 6 lid 2 Grondwet en 9 lid 2 Grondwet**. In deze artikelen wordt bij de beperkingssystematiek het begrip wanordelijkheden genoemd, wat in overeenstemming is met de artikelen 175 en 176 die de burgemeester de bevoegdheid geven op te treden bij wanordelijkheden. Dit is ook het geval bij het **verspreidingsrecht in artikel 7 lid 3 Grondwet**. Bij het beperken van grondrechten met een noodverordening dien je erg voorzichtig te zijn.

Andere route

Aan het begin van de coronacrisis werden in het licht van **artikel 2 EVRM**, de positieve verplichting het recht op leven te beschermen, nog wel eens door de rechter een belangenafweging gemaakt op het moment dat deze verplichting zou botsen met een ander grondrecht. Deze manier is echter alleen acceptabel als er een zekere mate van spoed is en de beperking op dat moment een noodzakelijke beperking is.

Wet veiligheidsregio's

Nederland is onderverdeeld in een aantal veiligheidsregio's waarin gemeenten samenwerken. Dit is een gemeenschappelijke regeling. **Artikel 39 WvR** zegt dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de

veiligheidsregio bij uitsluiting bevoegd is. Deze voorzitter heeft onder meer de bevoegdheden uit de artikelen 172 tot en met 177 Gemeentewet. Dit artikel is de juridische basis voor de huidig geldende noodverordeningen.

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid is ter bestrijding van onder andere infectieziekten. Deze wet zegt in artikel 6 lid 4 dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorgdraagt voor de bestrijding van een epidemie. Bovendien geldt volgens artikel 7 dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de voorzitter van de veiligheidsregio kan opdragen wat te doen. Een voorbeeld van een bevoegdheid op grond van de Wpg is dat de voorzitter van de veiligheidsregio een quarantaineplicht kan opleggen.

Coronawet

De Coronawet wijzigt een aantal wetten, waaronder de Wet publieke gezondheid. De Coronawet noemt onder andere de verplichting tot houden van veilige afstand tot anderen, het aanwijzen van plaatsen bij ministeriële regeling waar verbod op groepsvorming van meer dan vast te stellen aantal personen geldt, het bij ministeriële regeling aanwijzen van publieke plaatsen die niet open mogen voor publiek etc. Dit zijn eigenlijk de maatregelen zoals we ze nu al kennen, maar dan met een wettelijke basis. Art. 58b noemt subsidiariteit en proportionaliteit ten aanzien van deze beperkingen. In de Coronawet krijgen de burgemeesters weer een beetje macht terug en wordt een deel van de bevoegdheden van de voorzitters van de veiligheidsregio's overgedragen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.