



DE GRONDWET - ARTIKEL 103 - UITZONDERINGSTOESTAND

1. 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.
2. Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7, 8, 9, 12, tweede en derde lid, en 13, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.
3. Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 103 - UITZONDERINGSTOESTAND - S. DANIËLS

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Geschreven en ongeschreven staatsnoodrecht
3. Grondwettelijk noodrecht
4. Uitvoeringswetgeving
5. Jurisprudentie
6. Literatuur
7. Historische versies

Editie januari 2016

1. ALGEMEEN

1.1 Functie

Nood vraagt zijn eigen recht;^[1] in sommige gevallen zelfs om buitenwettelijk

‘recht’. Het recht dat de overheid mag toepassen in tijden van nood betreft een bijzonder rechtsgebied: het staatsnoodrecht. Het staatsnoodrecht heeft betrekking op het staatsrecht dat de overheid ter beschikking staat ten tijde van alle mogelijk denkbare noodsituaties.^[2] Het regelt de toekenning van wettelijke en buitenwettelijke bevoegdheden aan het bestuur die alleen in buitengewone omstandigheden kunnen worden uitgeoefend. Door voorwaarden aan de uitoefening van buitengewone bevoegdheden te stellen, tracht het staatsnoodrecht de rechtstatelijke en democratische gaten in het recht die kunnen ontstaan als gevolg van de uitoefening van buitengewone bevoegdheden, te dichten.

Het staatsnoodrecht bestaat uit een variété van noodwet- en regelgeving dat betrekking heeft op verschillende onderwerpen en verschillende situaties. Het omvat noodwetten, noodregelingen die in gewone wetgeving opgenomen zijn en ongeschreven recht. De basisregel van het staatsnoodrecht is in alle gevallen dezelfde: de toepassing van het staatsnoodrecht dient proportioneel en subsidiair, oftewel evenredig zijn. Alleen wanneer de uitoefening van een buitengewone bevoegdheid evenredig is, is er sprake van een rechtmatige toepassing van het staatsnoodrecht.

1.2 Historie

Alvorens in te gaan op de systematiek van het moderne staatsnoodrecht, voorzie ik kort in een historische schets aan de hand van het werk van Prins, die in 1911 als pionier het tot dan toe onontgonnen terrein van het Nederlandse staatsnoodrecht betrad.^[3]

Het staatsnoodrecht vindt haar oorsprong in het natuurrecht en had in beginsel voornamelijk betrekking op de ontneming van eigendom ten dienste van het algemeen belang of ter afwending van gevaar. Tot in de achttiende eeuw vormde de patrimoniale staatsleer, op grond waarvan het staatsgezag wordt ontleend aan de eigendom van grond en bodem, het fundament voor de leer der dominium eminens, dat oppereigendom van de vorst veronderstelt.^[4] Op grond van dit oppereigendom mocht de vorst ten dienste van het algemeen belang of ter afwending van gevaar inbreuk maken op de onvervreembare rechten van onderdanen, waaronder het eigendomsrecht. Het oppereigendom vormde gevoeglijk de rechtsgrond voor allerhande bevoegdheden van de vorst, zoals belastingheffing, boeteoplegging en ontneming van eigendom, met dien verstande dat op de vorst in geval van ontneming van bezit een plicht tot schadevergoeding kwam te rusten. De daarop volgende leer der jus eminens, waarvan het ontstaan een gevolg was van de opkomst van de verdragsstaat waarin vrijheidsrechten een meer prominente plaats innamen, ontkende het vorstelijk oppereigendom en veronderstelde slechts een imperium van de vorst, waarbij privaat bezit als indirect vorstelijk eigendom werd gekwalificeerd. Hoewel deze leer een andere rechtsgrond voor noodrechtelijk overheidshandelen bood dan de dominium eminens, was haar werking feitelijk dezelfde: zij rechtvaardigde alleen die noodrechtelijke handelingen, die op

eigendom betrekking hadden.^[5]

Aan het natuurrecht als rechtsgrond van het handelen van de overheid in tijden van nood werd in de negentiende eeuw de dienst opgezegd door de intrede van het legisme, dat veronderstelt dat het positieve recht voor elk geval een beslissing biedt en geen enkel recht buiten de wet erkent. Het legisme maakte korte metten met de subjectieve – aan het prerogatief van de vorst ten grondslag liggende – grondslag die het natuurrecht bood aan het noodrechtelijk handelen van de overheid. Het legisme bleek echter naar haar aard zelf een gevaar voor de staat in nood, nu haar focus op het positieve (objectieve) recht het onmogelijk maakte voor de overheid om rechtmatig te handelen in niet bij wet voorziene noodsituaties. Het buitenwettelijk handelen van de staat in nood als onrechtmatig beschouwen terwijl deze handeling diezelfde staat nu juist redt, creëert een onhoudbare tegenstelling tussen recht en staat, waarvoor een oplossing gevonden diende te worden.^[6]

Tegen het einde van de negentiende eeuw kwam men tot de conclusie dat de rechtsgrondslag voor het handelen van de overheid in tijden van nood niet uitsluitend kon worden beperkt tot het objectieve recht.^[7] Een buitenwettelijke bevoegdheid van de overheid ten tijde van nood diende echter wel een rechtsgrondslag te hebben, zo vond men, want wilde deze bevoegdheid rechtmatig zijn, dan was het niet voldoende om zich te beroepen op macht of geweld.^[8] In 1913 pleitte Krabbe in zijn Ongezonde lectuur, een werk dat in die tijd als staatsrechtelijke ketterij werd beschouwd, voor de erkenning van staatsnoodrecht in subjectieve zin, betogende dat men zich in tijden van nood ook wel zonder Grondwet zou redden omdat men voor abnormale omstandigheden op grond van het algemene rechtsbewustzijn wel abnormaal recht zou hebben doen gelden, en zulks gerechtvaardigd was.^[9] Bij het aanvoeren van een algemeen rechtsbewustzijn als grondslag voor het in tijden van nood afwijken van het objectieve recht zijn na de Tweede Wereldoorlog, toen de discussie over het ongeschreven staatsnoodrecht in volle hevigheid oplaaide, enkele vraagtekens gezet.^[10] Desalniettemin komt Krabbe de eer toe een eerste stap richting het huidige staatsnoodrecht te hebben gezet. Zijn theorie over het algemene rechtsbewustzijn en de erkenning van een zeker subjectief recht om in tijden van nood van het positieve recht af te wijken, brachten met zich dat de buitenwettelijke noodmaatregelen zich strikt dienden te beperken tot het bereiken van het nagestreefde doel en dat haar inhoud er op berekend was de instemming te verkrijgen van de meerderheid van het volk.^[11] Hier tekenen zich de eerste fundamentele beginselen van het moderne staatsnoodrecht zich af. Er kwam plaats voor een subjectief recht van de overheid, dat tegen het geldende wettenrecht in een rechtsgrond kon bieden voor buitenwettelijke noodmaatregelen.^[12]

Na de Tweede Wereldoorlog is de erkenning en de ontwikkeling van het ongeschreven staatsnoodrecht in sneltreinvaart tot stand gekomen. Geconfronteerd

met voordien ondenkbare situaties als de afwezigheid van de Staten-Generaal bij het wetgevingsproces en de doorbreking van centrale gezagsstructuren, zijn er in oorlogstijd tal van besluiten tot stand gekomen op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht.^[13] Enkele van deze besluiten zijn na de oorlog getoetst op hun rechtmatigheid. De jurisprudentie uit die tijd heeft in belangrijke mate het rechterlijk toetsingskader ten aanzien van het staatsnoodrecht gevormd.

2. GESCHREVEN EN ONGESCHREVEN STAATSNOODRECHT

2.1 *Geschreven staatsnoodrecht*

Het staatsnoodrecht is te verdelen in het objectieve en het subjectieve staatsnoodrecht. Het objectieve staatsnoodrecht heeft betrekking op het bij wet geregelde noodrecht en wordt daarom ook wel het geschreven staatsnoodrecht genoemd. Het moderne geschreven staatsnoodrecht kent drie varianten:

1. Van te voren opgestelde wetgeving die bepalingen bevat ten aanzien van de bevoegdheden, uit te oefenen in buitengewone omstandigheden^[14];
2. Regelingen en besluiten die tijdens buitengewone omstandigheden tot stand zijn gekomen op grond van het geschreven staatsnoodrecht^[15];
3. Regelingen en besluiten die tijdens buitengewone omstandigheden tot stand zijn gekomen op grond van het subjectieve, ongeschreven staatsnoodrecht; eenmaal geconfronteerd met een onvoorziene buitengewone omstandigheid, zijn er regels afgevaardigd.^[16]

Deze varianten van het geschreven staatsnoodrecht hebben één overeenkomst: het betreft wetgeving die betrekking heeft op bij wet voorziene buitengewone omstandigheden. De wetgever heeft bepaalde buitengewone omstandigheden voorzien en daarop geanticipeerd door de buitengewone bevoegdheidsuitoefening wettelijk vast te leggen.

2.2 *Ongeschreven staatsnoodrecht*

Het kan zo zijn dat zich een buitengewone omstandigheid voordoet waarop de wetgever niet of niet op wenselijke wijze middels een wettelijke noodregeling heeft geanticipeerd. De buitengewone omstandigheid is in dat geval onvoorzien. Het kan gaan om een situatie waarin het geschreven recht niet toereikend is, of waarin de procedure voor inwerkingstelling van een geschreven noodregeling te lang duurt, of waarin het geschreven recht om andere redenen niet geschikt is voor toepassing. De overheid moet zich in dat geval van buitenwettelijke noodbevoegdheden kunnen bedienen om de nood te kunnen beheersen. Van deze bevoegdheden dient vast te staan dat zij niet onbevoegd zijn uitgeoefend. Zij dienen een rechtsgrondslag hebben.

De rechtsgrondslag van buitenwettelijke noodbevoegdheden is het subjectieve staatsnoodrecht, ook wel het ongeschreven staatsnoodrecht genoemd. De overheid komt een subjectief recht toe om de regels van objectief recht te overtreden.^[17] Op

grond van het ongeschreven staatsnoodrecht kunnen in buitengewone omstandigheden besluiten worden genomen en regelingen worden uitgevaardigd die geen grondslag hebben in de bestaande wet.

2.3 Inwerkingstelling

Inwerkingstelling van het staatsnoodrecht heeft immer betrekking op het geschreven staatsnoodrecht.

Inwerkingstelling dient scherp onderscheiden te worden van de inwerkingtreding van het staatsnoodrecht. Alle wetten waaraan de Staten-Generaal zijn goedkeuring heeft verleend, treden na bekendmaking in het Staatsblad in werking. Voor de toepassing van sommige noodwetten geldt echter een tweede voorwaarde: zij dienen, nadat zij in werking zijn getreden, in werking te worden gesteld. Reeds in werking getreden noodbepalingen kunnen in dat geval dus niet zonder meer worden toegepast.

Inwerkingstelling op grond van de uitzonderingstoestand

Ten aanzien van de inwerkingstelling van staatsnoodrecht zijn er drie categorieën te onderscheiden. Er is noodwetgeving die alleen na de afkondiging van de uitzonderingstoestand, oftewel de beperkte of algemene noodtoestand kan worden toegepast (zie punt 4.1.) Deze noodwetgeving leidt voor het overige een slapend bestaan, reden waarom zij ook wel waakvlam- of diepvrieswetgeving wordt genoemd.^[18] Op deze noodwetten kan in buitengewone rechtstoestanden^[19] anders dan de uitzonderingstoestand geen beroep worden gedaan. Voorbeelden hiervan zijn de Noodwet financieel verkeer,^[20] de Distributiewet^[21] en de Noodwet rechtspleging.^[22] Tevens zijn er noodwetten die afwijking van de Grondwet toestaan en alleen om die reden op grond van de uitzonderingstoestand in werking kunnen worden gesteld: de Oorlogswet voor Nederland^[23] en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.^[24]

Separaat en bij koninklijk besluit

Er is tevens noodregelgeving die een plaats heeft gekregen in noodwetten of in gewone wetgeving. In het laatste geval bevat een wet in formele zin een noodregeling waarin is bepaald dat in geval van buitengewone omstandigheden in afwijking van de wet nadere regels kunnen worden gesteld.^[25] Conform de standaardbepaling die in dit soort noodregelgeving wordt gebruikt, geschiedt inwerkingstelling van de noodregelgeving bij koninklijk besluit. Bij het nemen van een dergelijk koninklijk besluit wordt een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de in werking getreden noodregeling (de zogenaamde verlengingswet.) Indien het wetsvoorstel wordt verworpen, wordt de noodregeling bij koninklijk besluit buiten werking gesteld zodat de buitengewone bevoegdheden niet (langer) kunnen worden uitgeoefend. De standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving luidt:

1. Onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kunnen, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de artikelen (...) in werking worden gesteld.
2. Wanneer het in het eerste lid bedoelde besluit is genomen, wordt onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling.
3. Wordt het voorstel van wet door de Staten-Generaal verworpen, dan wordt bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, onverwijld buiten werking gesteld.
4. Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister-President, wordt de bepaling die ingevolge het eerste lid in werking is gesteld, buiten werking gesteld, zodra de omstandigheden dit naar Ons oordeel toelaten.
5. Een besluit als bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt op de daarin te bepalen wijze bekendgemaakt. Het treedt in werking terstond na de bekendmaking.
6. Het besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, wordt in ieder geval geplaatst in het Staatsblad.

De term *separate inwerkingstelling* heeft betrekking op het onderscheid tussen het noodrecht dat alleen op grond van de uitzonderingstoestand kan worden toegepast en het noodrecht dat ook afzonderlijk, oftewel separaat van de uitzonderingstoestand kan worden toegepast. Het eerste lid van de standaardbepaling inwerkingstelling noodwetgeving maakt duidelijk dat de betreffende noodregeling separaat kan worden toegepast (artikel 7 en 8 van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden maken de inwerkingstelling mogelijk van noodwetgeving die alleen kan worden toegepast in het kader van uitzonderingstoestand.) Het hierna besproken vormvrije noodrecht behoort eveneens tot de categorie *separate inwerkingstelling*.

Separaat en vormvrij

De plicht tot inwerkingstelling geldt niet voor alle noodwetten. Er zijn ook noodregelingen die vormvrij kunnen worden toegepast. In dat geval kunnen de buitengewone bevoegdheden waarin het vormvrije noodrecht voorziet, tijdens een buitengewone omstandigheid worden uitgeoefend zonder dat inwerkingstelling van de noodregeling bij koninklijk besluit nodig is. Het vaststellen van nadere regels met oog op een buitengewone bevoegdheid is dan niet nodig.^[26] De Tweede Kamer kan ten aanzien van de toepassing van vormvrij noodrecht gevoeglijk geen verlengingswet aannemen of verwerpen. Buitengewone omstandigheden kunnen in dit geval dus rechtstreeks leiden tot de uitoefening van buitengewone bevoegdheden. Vormvrije noodregelingen kenmerken zich dan ook door de toekenning van een ruime beleids- en beoordelingsvrijheid aan het bestuur.^[27]

2.4 Buitengewone omstandigheden

In het staatsnoodrecht staat de term buitengewone omstandigheid centraal. De buitengewone omstandigheid is het materiële toepassingscriterium van het (geschreven én ongeschreven) staatsnoodrecht.^[28] Alleen in een buitengewone omstandigheid mag staatsnoodrecht worden toegepast. De term buitengewone omstandigheid heeft nadrukkelijk geen betrekking op de feitelijke nood; het is een juridische term die aangeeft dat er buitengewone bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Van een buitengewone omstandigheid kan derhalve sprake zijn in alle soorten noodsituaties, groot en klein.^[29]

De erkenning van de buitengewone omstandigheid als juridische kwalificatie is van belang met oog op de noodzaak tot verdere harmonisatie van noodwetgeving en verbetering van het begrip van de staatsnoodrechtelijke systematiek. Thans bestaat er nog te veel discussie over nut en noodzaak van het wettelijk gebruik van de term buitengewone omstandigheden, hetgeen onwenselijk is omdat dit verwarring over het toepassingsbereik van noodwetgeving in de hand werkt.^[30] Wie de buitengewone omstandigheid als een niet-juridische kwalificatie beschouwt, ziet zich geconfronteerd met een feitelijk afbakeningsprobleem: Wanneer is er sprake van nood? Hoe dringend moet de nood zijn alvorens een buitengewone bevoegdheid mag worden uitgeoefend? Wanneer is er sprake van (dreigend) gevaar? Enzovoorts. Maar wie de buitengewone omstandigheid juridisch kwalificeert, ziet haar voor wat zij is: een omstandigheid waarin een vitaal belang wordt bedreigd (1) en normale bevoegdheden niet toereikend zijn om deze bedreiging af te wenden (2).^[31] Dit zijn de elementen van de buitengewone omstandigheid. Als zodanig is de buitengewone omstandigheid na haar introductie als juridische kwalificatie in 1993^[32] door de wetgever gehanteerd bij de harmonisatie van de terminologie voor buitengewone omstandigheden in het staatsnoodrecht.^{[33] [34]}

De buitengewone omstandigheid is een omstandigheid die gevoeglijk slechts voorwaardelijk kan worden aangenomen. Daardoor functioneert de buitengewone omstandigheid als toepassingsdrempel van het staatsnoodrecht; alleen wanneer sprake is van een bedreiging van een vitaal belang en ontoereikendheid van normale bevoegdheden, kan noodrecht worden uitgeoefend (zie punt 3.1 voor de definitie van een vitaal belang.)

2.5 Evenredigheid

Het evenredigheidsbeginsel heeft een fundamentele betekenis voor het staatsnoodrecht. Alleen wanneer een noodmaatregel evenredig is, is zij rechtmatig. De rechtmatigheid van het handelen van de overheid in tijden van nood is een primaire voorwaarde voor het behoud van de rechtsstatelijke waarborgen. Onrechtmatig handelen duidt op machtsmisbruik.

Het evenredigheidsbeginsel begrenst de toepassing van het staatsnoodrecht. In het

staatsnoodrecht wordt het evenredigheidsbeginsel uitgedrukt aan de hand van de beginselen der proportionaliteit en subsidiariteit. Deze beginselen komen tot uitdrukking in de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om het bestaan van een buitengewone omstandigheid aan te kunnen nemen: het handelen van de overheid mag niet verder gaan dan de bedreiging van een vitaal belang vereist (1) en er mag slechts worden opgetreden indien de normale bevoegdheden ontoereikend zijn (2). Dit geldt overigens niet alleen voor de verhouding normaal recht – buitengewoon recht, maar ook voor de regelingen van buitengewone bevoegdheden onderling. Indien met een minder vergaande buitengewone bevoegdheid kan worden volstaan, dan mag geen gebruik worden gemaakt van een zwaardere buitengewone bevoegdheid.^[35]

Ook hier laat zich de noodzaak zien tot een juiste opvatting van de staatsnoodrechtelijke terminologie. Gesteld wordt wel dat de doelstellingen van het veiligheidsbeleid zo ruim zijn dat de middelen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de bescherming van vitale belangen eveneens zeer ruim kunnen zijn, met als gevolg dat in een noodsituatie werkelijk elk middel geschikt en nodig geacht kan worden om die doelstellingen te bereiken.^[36] Dat is niet het geval. Als de buitengewone omstandigheid juridisch (en dus voorwaardelijk) wordt geïnterpreteerd, begrenzen de beginselen der proportionaliteit en subsidiariteit het noodrechtelijk handelen van de overheid voortdurend, ook in geval van toepassing van ongeschreven staatsnoodrecht. Het bestuur komt dus geen vrijbrief toe elke noodmaatregel indachtig in te kunnen zetten. Anders gezegd: nood breekt wet, maar nood breekt geen recht.^[37]

2.6 Rechterlijke toetsing

De nationale noodrechtelijke jurisprudentie spitst zich, enkele uitzonderingen daargelaten, met name toe op de burgermeesterlijke noodbevelen ter handhaving van de openbare orde en het ongeschreven staatsnoodrecht waarop na de Tweede Wereldoorlog veelvuldig een beroep is gedaan. Gevoeglijk kan onderscheid gemaakt worden tussen gemeentelijk en nationaal noodrecht.^[38] Gemeentelijk noodrecht vindt zijn basis in de Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester op grond van zijn autonome bevoegdheid noodbevelen en noodverordeningen kan geven ter handhaving van de openbare orde.^[39] Nationaal noodrecht geeft regelingen voor het hele land of een deel daarvan, waarbij de burgemeester in medebewind geroepen kan worden.^[40]

De toetsing van de toepassing van gemeentelijk noodrecht

Uit de jurisprudentie inzake de burgermeesterlijke noodbevelen^[41] volgt een aantal richtlijnen die betrekking hebben op de evenredigheid van de noodmaatregel dan wel op de wijze waarop de rechter die beoordeelt.

Allereerst geldt dat de rechter marginaal toetst of er sprake is van een noodsituatie. In 1953, naar aanleiding van het evacuatiebevel van de burgemeester van Zierikzee

in verband met de watersnoodramp, oordeelde de rechter dat de vraag of de burgemeester gebruik mag maken van zijn noodbevoegdheden op het terrein van het publieke noodrecht ligt en dat de beslissing of de noodtoestand aanwezig is en een noodmaatregel nodig is, een kwestie van beleid betreft, ‘welke als zodanig is onttrokken aan de controle van de burgerlijke rechter.’^[42]

Daar kwam de Afdeling in de jaren tachtig enigszins op terug door na te gaan of zich een situatie voordeed waarbij er voor de burgemeester redenen waren om gebruik te maken van zijn buitengewone bevelsbevoegdheid.^[43] In het arrest Deventer-voetbalverbod stelde de Afdeling vast dat artikel 175 Gemeentewet een noodsituatie op het oog heeft en een wettelijke voorziening treft voor omstandigheden waarin de gewone middelen ontoereikend zijn voor het herstellen en handhaven van de openbare orde.^[44] De Afdeling onderzocht gevoelig eerst of er sprake was van een noodsituatie en daarna of er sprake was van ontoereikendheid van de normale middelen. Het onderzoek met betrekking tot de vraag of zich een buitengewone omstandigheid voordeed die de uitoefening van de buitengewone bevelsbevoegdheid rechtvaardigt, beperkt zich daarbij tot de vraag of de burgemeester in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat er sprake is van ernstige wanordelijkheden.^[45]

Dat de vraag naar het bestaan van de nood en de juistheid van het burgermeesterlijke noodbevel een beleidskwestie is en de rechter een besluit tot het geven van een noodbevel dientengevolge marginaal toetst, wordt tot op heden aanvaard.^{[46][47]} Stelt de rechter vast dat er geen sprake is of was van een buitengewone omstandigheid, dan komt hij niet toe aan de vraag naar de toereikendheid van normale bevoegdheden.^[48] Indien hij wel aan deze vraag toekomt, velt hij een proportionaliteits- en subsidiariteitsoordeel over de uitoefening van de buitengewone bevoegdheid.^[49] Daarbij benadrukt de rechter het uitgangspunt dat ‘de burgemeester slechts bij uiterste noodzaak gebruik mag maken van zijn bevoegdheid om noodbevelen te geven en dat hij daarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht dient te nemen, hetgeen inhoudt dat voor het geven van het noodbevel geen plaats is indien andere, minder vergaande, maatregelen getroffen kunnen worden.’^[50]

De beperkte rechterlijke toetsing van de buitengewone omstandigheid in het gemeentelijk noodrecht tekent zich ook duidelijk af in de jurisprudentie inzake de burgermeesterlijke toepassing van het ongeschreven staatsnoodrecht. Gedurende de Tweede Wereldoorlog zagen enkele burgemeesters zich genoodzaakt tot de uitoefening van buitengewone bevoegdheden wegens afwezigheid van reguliere (rechts)instellingen.

Uit de jurisprudentie terzake volgt het beeld van een rechter die de noodzakelijkheid van een burgermeesterlijke noodmaatregel toetst aan de hand van de vragen welke omstandigheden zich voordeden, of die omstandigheden het

functioneren van normale rechtsinstellingen onmogelijk maakten en – zij het in mindere mate – of de noodmaatregel subsidiair was.^[51] Ter illustratie zij gewezen op de bekende zaak van de burgemeester van Maurik die, uit vrees voor een toename van zwarthandel met alle gevolgen voor de gemeentelijke voedselverdeling van dien, een zwarthandelaar beboette. De zwarthandelaar kwam in het verweer door te stellen dat de burgemeester niet bevoegd was tot deze noodrechtspraak. Het Hof nam hier als voldoende bewezen aan dat de omstandigheden waarin de gemeente Maurik verkeerde, leidden tot de noodtoestand en dat de vrees van de burgemeester voor toename van zwarthandel ‘zeer gewettigd’ was, zodat repressie ‘noodzakelijk’ was. De burgemeester kon de noodbevoegdheid tot strafrechtspleging gerechtvaardigd uitoefenen. Deze uitspraak is voorts van belang, omdat het Hof hier al oordeelde dat de vraag of de noodmaatregel de juiste is een kwestie van beleid is en niet ter beoordeling staat van de rechter.^[52]

De toetsing van de toepassing van nationaal noodrecht

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er belangwekkende jurisprudentie betreffende de rechtsgeldigheid van de in oorlogstijd genomen besluiten op centraal niveau. De wetsbesluiten die de Nederlandse regering in ballingschap uitvaardigde, dienden te worden getoetst op hun rechtmatigheid. Daarbij stond de vraag naar de betekenis van het ongeschreven staatsnoodrecht als rechtsgrondslag centraal.

Deze naoorlogse jurisprudentie is om twee redenen van belang. In de eerste plaats heeft zij de grenzen van de rechterlijke toetsing met betrekking tot het staatsnoodrecht, in het bijzonder het ongeschreven staatsnoodrecht, afgebakend. Ten tweede is door deze jurisprudentie vast komen te staan dat afwijking van de Grondwet op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht geoorloofd kan zijn.

De belangrijke vraag of de rechter zich mag buigen over de noodzaak van de noodmaatregel, met andere woorden, of de rechter een oordeel mag vellen over de vraag of de noodmaatregel toegepast mag worden, is spoedig na de afloop van de oorlog beantwoord. Allereerst was er in december 1945 de zaak bij de Bijzondere Raad van Cassatie, waarin de verbindende kracht van een strafrechtelijk besluit op grond waarvan een persoon ter dood werd veroordeeld, ter discussie stond.^[53] De Bijzondere Raad van Cassatie overwoog dat ‘de rechter niet heeft te treden in de beoordeling van de doelmatigheid der tot stand gebrachte regelingen, maar dat hij zich heeft te bepalen tot het onderzoek van de vraag of *de noodtoestand het ter hand nemen van de materie door de regering rechtvaardigten* zij geen misbruik van haar gezag heeft gemaakt.’ De overweging betreffende de doelmatigheidsbeoordeling van de noodmaatregel is in vele andere uitspraken uit die periode herhaald,^[54] maar de overweging dat de rechter dient te beoordelen of de noodmaatregel gerechtvaardigd was, stuitte op hevige weerstand. Van den Bergh meende dat zo een volle toetsing veel verder ging dan enkel de beoordeling

of er in het algemeen een toestand van staatsnood bestond; een dergelijk oordeel is een zaak van regeringsverantwoordelijkheid die slechts door de regering kan worden gedragen en niet door een rechter, die, zo stelde Van den Bergh, ‘achteraf eclectisch te werk gaat in de rust van de Raadkamer’.^[55] Het oordeel van de Bijzondere Raad van Cassatie is op dit punt afgewezen door de Hoge Raad, die in 1946 een oordeel velde over de rechtskracht van de wetsbesluiten die de Nederlandse regering gedurende de oorlogsjaren had uitgevaardigd. De vraag was of deze wetsbesluiten nog moesten worden vastgesteld dan wel bekrachtigd nu zij tot stand waren gekomen zonder medewerking van de Staten-Generaal, waartoe de Grondwet verplicht. De Hoge Raad overwoog hier dat, gezien het feit dat de gezamenlijke uitoefening van de wetgevende macht door de Koningin en de Staten-Generaal niet mogelijk was, de Kroon bevoegd was tot het uitvaardigen van maatregelen van wetgeving voor zover dat door de omstandigheden *geboden* was, en dat de beslissing of die gebodenheid bestaat, een vraag van beleid betreft. De rechter kan slechts aan een noodmaatregel verbindende kracht ontzeggen, voor zover die gebodenheid niet aanwezig *kan* zijn geweest.^[56] De volle toetsing die de Bijzondere Raad van Cassatie voor ogen stond was daarmee van de baan; de bestuurlijke beleids- en beoordelingvrijheid ten aanzien van de toepassing van noodmaatregelen was hierdoor verzekerd.

Gewezen zij hier verder op het zogenaamde Weduwe Harmsen-arrest, waarin de Hoge Raad oordeelde dat ook de uitvaardiging van een van de Grondwet afwijkende regeling door nood geboden kan zijn, waarmee hij een einde maakte aan de discussie over de vraag of grondwettelijke inbreuken gerechtvaardigd kunnen worden door het staatsnoodrecht.^[57]

De rechter neemt dus aan dat het ongeschreven staatsnoodrecht een grondslag kan bieden voor afwijking van grondwettelijke voorschriften. Regelingen die tot stand zijn gekomen op grond van het ongeschreven staatsnoodrecht dienen te worden beschouwd als een wet in formele zin en kunnen dus niet worden getoetst aan de Grondwet.^{[58][59]}

Tenslotte geldt dat de werking van het staatsnoodrecht niet afhankelijk is van of begrensd wordt door de duur van de noodtoestand. “Eenmaal uitgevaardigd blijft staatsnoodrecht geldend ook na het einde van den noodtoestand op staatsrechtelijk gebied”, aldus de rechter in 1946.^[60] De doctrine luidt aldus dat een noodregeling niet van rechtswege eindigt als de nood zich niet langer manifesteert; de regeling dient buiten werking te worden gesteld (zie punt 4.3.)

Het probleem van de rechterlijke toetsing met hedendaagse crises

Voor zowel het gemeentelijke als het nationale noodrecht geldt dus dat het bestuur zich uitspreekt over de aanwezigheid van de nood en de vereiste noodmaatregelen en dat de rechter zich onthoudt van een oordeel daaromtrent. De omstandigheden die tot de nood leid(d)en, worden daarentegen wel vastgesteld door de rechter.

De rechter toetst het besluit tot toepassing van noodrecht dus marginaal. Hij houdt zowel de bestuurlijke belangenafweging als de bestuurlijke feitenkwalificatie die ten grondslag ligt aan de vaststelling dat er sprake is van nood, buiten zijn toetsing. Hij gaat niet verder dan de vaststelling van de feiten, dat wil zeggen dat hij de omstandigheden van de noodsituatie vaststelt. Uit deze feitenvaststelling concludeert de rechter vervolgens al dan niet dat het bestuur in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat er sprake was van een noodsituatie.

Het moderne staatsnoodrecht bestaat voor het merendeel uit vage normen; normen die pas door de invulling door het bestuur gestalte krijgen. Vage normen bemoeilijken de feitenvaststelling door de rechter omdat onduidelijk is wanneer sprake is van een bepaald feit op grond waarvan is voldaan aan de normstelling. Dit geldt in het bijzonder wanneer toepassingscriteria worden gehanteerd als gevaar, nood of een ernstige ontwikkeling, zoals die in het staatsnoodrecht voorkomen.^[61] De grens tussen norminterpretatie (die de rechter ten volle toekomt) en feitenkwalificatie (die de rechter niet toekomt) is dan moeilijk te onderscheiden.^[62]

Daar komt nog een probleem bij. In vergelijking met de buitengewone omstandigheden waar het naoorlogse staatsnoodrecht betrekking op had en die relatief eenvoudig vastgesteld konden worden, bestaan er tegenwoordig buitengewone omstandigheden die minder eenduidig vast te stellen zijn, zoals een dreigende terroristische aanslag of een financiële crisis. Men weet niet precies waar het gevaar uit bestaat; het is niet duidelijk of en wanneer het zich verwezenlijkt, op welke manier en op welke plaats. Bij de toetsing van noodmaatregelen die zijn toegepast om dit soort crises te bezweren, is het niet moeilijk voor te stellen dat de feitenvaststelling zelf de rechter voor enige problemen kan plaatsen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer het gaat om feiten waarvan de vaststelling enig inzicht in complexe materie vereist en/of wanneer het om de toepassing van een prospectieve rechtsnorm gaat. Prospectieve normen worden gekenmerkt door het feit dat voor de toepassing ervan uitspraken over de toekomst moeten worden gedaan die niet (vooraf of achteraf) te verifiëren zijn.^[63] Een voorbeeld hiervan is de staatsnoodrechtelijke norm die de minister van Financiën de buitengewone bevoegdheid toekent een systeembank te nationaliseren wanneer hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt.^[64] Hoewel de rechter in beginsel alleen feiten die tot op zekere hoogte bewezen kunnen worden als grondslag van een bestuursrechtelijk besluit accepteert, heeft hij in dit geval te maken met een feit dat in hoge mate is gebaseerd op een toekomstige, complexe en onzekere ontwikkeling. Bewijslevering hiervoor is moeilijk. Datgene wat conform de prospectieve norm beoordeeld moet worden, kan dan ook niet alleen worden vastgesteld op basis van het vaststellen van bestaande feiten.^[65] De rechter dient dan te beoordelen hoe waarschijnlijk het is dat een ontwikkeling zich zal voordoen. Dit kan een rechter er voor doen kiezen

terughoudend te zijn in zijn toetsing van de feitenvaststelling, hetgeen met name gebeurt als de mogelijke gevolgen van een besluit verstrekkend of niet te overzien zijn.^[66] Als de rechter de feiten niet of moeilijk kan vaststellen, is een evenredigheidsoordeel over de noodmaatregel niet eenvoudig. Dit kan leiden tot zo een marginale toetsing, dat er aan de toetsing op proportionaliteit en subsidiariteit nauwelijks invulling wordt gegeven.^{[67][68]}

3. GRONDWETTELIJK NOODRECHT

Het grondwettelijke staatsnoodrecht is vastgelegd in artikel 103 Grondwet.^[69] De redactie van dit artikel stoelt op de gedachte dat gevallen van staatsnood niet in de Grondwet dienen te worden omschreven en geregeld.^[70] Het artikel maakt het grondwettelijk mogelijk om in bij de wet te bepalen gevallen in uitzonderingstoestanden van het geldende grondwettelijke recht af te wijken, binnen de daartoe in de Grondwet zelf vastgelegde grenzen.

3.1 Artikel 103, eerste lid, Grondwet

De term ‘in welke gevallen’ is achterhaald nu sinds de twintigste eeuw de feitelijke omstandigheden van de noodsituatie niet meer relevant zijn, maar slechts de buitengewone omstandigheid als toepassingsvoorwaarde voor het noodrecht wordt gehanteerd (zie punt 2.4.)^[71]

De afkondiging van de uitzonderingstoestand geschiedt ter handhaving van de uitwendige en inwendige veiligheid. Inwendige veiligheid heeft betrekking op de handhaving van de openbare orde, die kan worden bedreigd door onder meer een aanslag, oproer, opstand of een burgeroorlog. Uitwendige veiligheid heeft betrekking op de onafhankelijkheid van het land, de onschendbaarheid van het grondgebied en de internationale betrekkingen. Bedreiging daarvan geschiedt onder meer door een oorlog(sverklaring), bezetting of belegering.^{[72] [73]} De zinsnede uit- of inwendige veiligheid dient echter ruim te worden opgevat. Volgens de regering valt de gehele noodwetgeving potentieel onder het bereik van artikel 103 Grondwet.^[74] Artikel 103 Grondwet heeft dientengevolge betrekking op de vier vitale belangen die worden onderscheiden in het veiligheidsbeleid: de nationale rechtsorde, de internationale rechtsorde, de openbare veiligheid en de economische veiligheid.^[75] Het gebruik van de uit- en inwendige veiligheid om veiligheidsbelangen te duiden, is derhalve achterhaald.

De grondwetgever heeft bepaald dat de wetgever de gevallen waarin sprake is van een uitzonderingstoestand, bij wet dient aan te geven. De uitzonderingstoestand is de juridische definitie van een noodsituatie waarin van de Grondwet kan worden afgeweken.^[76] De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is de wet die aan deze bepaling uitvoering geeft (zie punt 4.) Overigens heeft de wetgever beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om afwijking van grondwetsbepalingen in het kader van de uitzonderingstoestand bij wet vast te leggen. Alleen de Oorlogswet voor Nederland en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag kennen dergelijke bepalingen.

De afkondiging van de uitzonderingstoestand geschiedt bij koninklijk besluit. Dat geldt ook voor de opheffing ervan, met dien verstande dat de opheffing ook door een besluit van de Staten-Generaal bewerkstellig kan worden (zie punt 4.3.)

De wetgever dient de gevolgen van de uitzonderingstoestand te regelen. Bedoeld wordt dat de wetgever aangeeft over welke buitengewone bevoegdheden de overheid in het kader van de uitzonderingstoestand kan beschikken.^[77] Deze bevoegdheden zijn in de uitvoeringswetgeving van artikel 103 Grondwet geregeld (zie punt 4.)

3.2 Artikel 103, tweede lid, Grondwet

Op grond van het regime van de uitzonderingstoestand kan worden afgeweken van grondwettelijk recht inzake decentrale bevoegdheidsstructuren,^[78] grondrechten en de berechting van strafbare feiten door de rechterlijke macht.

Doorbreking decentrale gezagsstructuren

Ten aanzien van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van decentrale overheden geldt dat deze doorbroken kunnen worden door de instelling van het militair gezag.^[79] Op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (de uitvoeringswetgeving van artikel 103 Grondwet, zie punt 4) kunnen op grond van de uitzonderingstoestand bepalingen in werking worden gesteld op grond waarvan het militair gezag bepaalde bevoegdheden kan uitoefenen.^[80] Het militair gezag kan in dat geval opdrachten geven aan het organen van decentraal burgerlijk gezag; er is dan sprake van militair bestuur op decentraal niveau. De grondwetgever heeft voor deze constructie gekozen omdat zij meent dat in een uitzonderingstoestand een sterk centraal bestuur noodzakelijk zal zijn, dat niet belemmerd mag worden door de normale grondwettelijke bevoegdheden van lagere organen.^[81] De aanwijzingen die het centraal gezag (al dan niet middels militair gezag, dat in de uitzonderingstoestand als een ondergeschikt ambtelijk apparaat moet worden beschouwd)^[82] aan decentrale overheden geeft dienen in acht te worden genomen.

Opschorting van grondrechten

Ten aanzien van de grondwetsbepalingen inzake de grondrechten genoemd in artikel 6, 7, 8, 9, 12 en 13 geldt dat afwijking mogelijk is op grond van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Deze noodwet voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan organen van het burgerlijk gezag ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in geval van buitengewone omstandigheden.^[83] Hierbij dient bedacht te worden dat afwijking in de zin van artikel 103 Grondwet moet worden opgevat als een opschorting van grondrechten die verder gaat dan de beperkingen die de bepalingen inzake grondrechten zelf toestaan (en die tot het gewone recht behoren.) In geval van de uitzonderingstoestand is de mogelijkheid tot het plegen van inbreuk op individuele rechten en vrijheden veel ruimer dan in normale omstandigheden. Deze mogelijkheid is echter niet ongelimiteerd. Een

aantal fundamentele rechten zijn notstandfest: zij mogen ook in buitengewone omstandigheden niet worden opgeschort of worden beperkt. Dat geldt ook voor de toepassing van het ongeschreven staatsnoodrecht. Artikel 15, tweede lid, EVRM en artikel 4, eerste lid, IVBPR codificeren deze notstandfeste rechten.^{[84] [85]}

Mobiele rechtbanken

Tenslotte brengt afwijking van artikel 113, eerste en derde lid, Grondwet met zich dat onder het regime van de uitzonderingstoestand mobiele rechtbanken bevoegd kunnen worden verklaard tot de berechting van strafbare feiten en het opleggen van vrijheidstraffen. Mobiele rechtbanken kunnen bij koninklijk besluit worden ingesteld in het gebied waarvoor een uitzonderingstoestand is afgekondigd en worden opgeheven indien de uitzonderingstoestand niet langer bestaat.^[86] De instelling van mobiele rechtbanken wijkt af van artikel 113 Grondwet omdat mobiele rechtbanken niet tot de rechterlijke macht kunnen worden gerekend.^[87]

3.3 Artikel 103, derde lid, Grondwet

Uit deze bepaling volgt dat de uitzonderingstoestand kan worden opgeheven bij koninklijk besluit. De Staten-Generaal kunnen beslissen omtrent het voortduren van de uitzonderingstoestand, maar de feitelijke opheffing dient door de regering te worden bewerkstelligd. Regels inzake de procedure van parlementaire besluitvorming geeft deze bepaling verder niet. In de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden zijn enige voorzieningen opgenomen die deze bepaling aanvullen. Hierin is bepaald dat de uitzonderingstoestand wordt opgeheven bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering of bij koninklijk besluit.^[88] Om rechtsonzekerheid te voorkomen, komt een besluit van de Staten-Generaal inzake het voortduren van de uitzonderingstoestand rechtstreekse werking toe.^[89] Deze besluitvormingsprocedure komt in de plaats van de verlengingswet die wordt gehanteerd bij de toepassing van separate noodwetgeving (zie punt 2.3.)

4. UITVOERINGSWETGEVING

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden^[90] (hierna: Cwu) is de uitvoeringswet van artikel 103 Grondwet. Een korte duiding van deze wet is derhalve op zijn plaats.

De Cwu regelt de inwerkingstelling van noodwetgeving onder het regime van de uitzonderingstoestand. De Cwu is in het leven geroepen omdat de regering in 1986 meende dat de Nederlandse noodwetgeving in der loop der jaren in procedureel en terminologisch opzicht een lappendeken vertoonde.^[91] Er was behoefte aan een systematische benadering van de procedures van inwerkingstelling van grondwettelijk noodrecht, aan harmonisatie van de terminologie ten aanzien van buitengewone omstandigheden en aan behoud van de mogelijkheid tot toepassing van noodrecht zonder dat daarvoor de uitzonderingstoestand behoefde te worden afgekondigd. De Cwu voorziet hierin.

4.1 Beperkte en algemene noodtoestand

De uitzonderingstoestand van artikel 103 Grondwet wordt in de Cwu gedefinieerd als de noodtoestand. Dat is verwarrend, maar het betreft dezelfde buitengewone rechtstoestand, namelijk die waarin van de Grondwet kan worden afgeweken.

De Cwu maakt onderscheid tussen de beperkte en de algemene noodtoestand. In beide noodtoestanden kunnen noodbepalingen in werking worden gesteld die in normale omstandigheden een slapend bestaan leiden (zie punt 2.3.) De beperkte en algemene noodtoestanden zijn twee in zwaarte opklimmende noodtoestanden. Daarbij geldt dat de meest vergaande buitengewone bevoegdheden, met name die welke op grond van artikel 103 Grondwet afwijking van grondrechten bewerkstelligen, alleen in de algemene noodtoestand mogen worden uitgeoefend.^[92]

Het afkondigen van de beperkte noodtoestand maakt de afwijking van grondwettelijke bevoegdheden van decentrale overheden mogelijk. Noodbepalingen die onder het regime van de beperkte noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, zijn opgenomen in de bij de Cwu horende lijst A. Het afkondigen van de algemene noodtoestand maakt de afwijking van de in artikel 103 Grondwet genoemde grondrechten en afwijking van artikel 113, eerste en derde lid Grondwet mogelijk. Noodbepalingen die onder het regime van de algemene noodtoestand in werking kunnen worden gesteld, zijn opgenomen in de bij de Cwu horende lijst B. Voor sommige noodbepalingen geldt dat zij op beide lijsten voorkomen en onder zowel de algemene als onder de beperkte noodtoestand in werking kunnen worden gesteld. Tevens geldt dat sommige noodbepalingen zowel gezamenlijk als afzonderlijk in werking kunnen worden gesteld.

4.2 Afkondiging van de noodtoestand

Het regime van de noodtoestand biedt een juridisch kader waarin verschillende noodwetten en noodregelingen tegelijkertijd, op grond van één koninklijk besluit, in werking kunnen worden gesteld. De procedure voor afkondiging van de noodtoestand vereist een koninklijk besluit daartoe op voordracht van de minister-president.^[93] Daarbij is geen verlengingswet nodig. De gedachte hierachter is dat de overheid flexibeler en sneller kan reageren op een noodsituatie wanneer zij niet aan allerlei formele vereisten hoeft te voldoen.^[94]

Brainich wijst er echter op dat de procedure voor afkondiging van de noodtoestand in de praktijk als te zwaar wordt ervaren, met als gevolg dat de beperkte noodtoestand niet wordt toegepast. De nagestreefde vereenvoudiging ten opzichte van separate toepassing is tenietgedaan door de procedure inzake de afkondiging van de noodtoestand zelf.^[95] In tegenstelling tot de procedure van separate inwerkingstelling van noodwetgeving dient hiervoor immers een verklaring (de afkondiging) te worden afgelegd en de Staten-Generaal dient in verenigde vergadering te beslissen omtrent de voortdoring ervan.

4.3 Opheffing en beëindiging van de noodtoestand

Artikel 103, derde lid, Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten over het voortduren van de uitzonderingstoestand. Dit artikel werkt de wijze van besluitvorming verder niet uit (zie punt 3.3.) De feitelijke besluitvormingsprocedure is vastgelegd in de Cwu. Daarin is bepaald dat de uitzonderingstoestand wordt opgeheven bij besluit van de Staten-Generaal in verenigde vergadering of bij koninklijk besluit.^[96] Voorts bepaalt de Cwu dat een besluit van de Staten-Generaal tot opheffing van de noodtoestand op last van de voorzitter algemeen bekend wordt gemaakt op een door hem te bepalen wijze en terstond in werking treedt.^[97] De betrokkenheid van het parlement wordt aldus, ondanks het gegeven dat het parlement geen verlengingswet kan uitvaardigen, gewaarborgd. Uit oogpunt van rechtszekerheid heeft de regering met deze regeling beoogd de opheffing bij besluit van de Staten-Generaal op een parallelle manier te regelen als een opheffing door de regering bij koninklijk besluit.^[98]

5. JURISPRUDENTIE

- Bijzondere Raad van Cassatie 5 december 1945, N.O.R. 1946, 3
- Bijzondere Raad van Cassatie 5 december 1945, N.O.R. 1946, 150
- Centrale Raad van Beroep 25 maart 1946, A.R.B. 1945, 4
- Rb. Rotterdam 28 maart 1946, NJ 1946, 215.
- Rb. Rotterdam 18 september 1946, NJ 1946, 727
- HR 30 oktober 1946, NJ 1946, 737 (Verbindende kracht Bezettingsbesluiten)
- Hof Arnhem, 22 mei 1951, NJ 1951, 684; HR 15 februari 1952, NJ 1953, 52 (Burgemeester van Maurik)
- Hof Arnhem, 4 juli 1951, NJ 1952, 53 (Beheerscommissie NSB)
- HR 25 januari 1952, NJ 1953, 51 (Onbevoegde ambtenaar)
- Rb. Middelburg 4 maart 1953, NJ 1953, 197; Hof 's-Gravenhage 29 april 1953, NJ 1953, 392 (Watersnoodramp)
- HR 14 maart 1952, NJ 1952, 195.
- VzARRS 11 januari 1989, AB 1989, 424
- VzARRS 9 februari 1989, AB 1989, 422
- ARRvS 17 december 1991, AB 1992, 550
- ECLI:NL:RBLEE:2008:BC7280
- ECLI:NL:RVS:2009:BG9795
- ECLI:NL:RNBAMS:2012:BW9852
- ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584
- ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265 (SNS REAAL)
- ECLI:NL:RBLIM:2014:10865
- ECLI:NL:RBNHO:2015:4711.

6. LITERATUUR

- P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs

- commentaar, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992
- P.W.C. Akkermans, C.J. Bax en L.F.M. Verhey, Grondrechten en rechtsbescherming in Nederland, Deventer: Kluwer 2005
 - G. van de Bergh, 'Staatsnoodrecht, Hoge Raad en Bijzondere Raad voor Cassatie', in: Verzamelde staatsrechtelijke opstellen, deel I, Alphen aan de Rijn: N. Samsom N.V. 1955, p. 34 – 36.
 - G. van den Bergh, 'Staatsnoodrecht en toetsingsrecht', in: Verzamelde staatsrechtelijke opstellen, deel I, Alphen aan de Rijn: N. Samsom N.V. 1955, p. 22 – 27.
 - E.T. Brainich, Staatsnoodrecht (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993
 - E.T. Brainich, Het systeem van crisisbeheersing, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004
 - J.C.E. van den Brandhof, De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy (diss. Amsterdam), Deventer: Kluwer 1986
 - Th. J. Clarenbeek, De Oorlogswet voor Nederland (diss. Universiteit van Amsterdam) -Amsterdam: s.n. 1978
 - R. Crince le Roy, De burgemeester en de handhaving van de openbare orde, 's-Gravenhage: Vuga 1967
 - H.Ph.J.A.M. Hennekens, Handhaving van de openbare orde. Taken en bevoegdheden van de burgemeester, 's-Gravenhage, Vuga 1990
 - S. Daniëls, Staatsnoodrecht en financieel toezicht (werktitel diss. Amsterdam), te verwachten publicatie najaar 2016
 - A.A.L.F. van Dullemen, Staatsnoodrecht en democratie, Alphen aan de Rijn: N. Samsom N.V. 1947
 - D.J. Elzinga & R. de Lange, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006
 - A. Gerbrandy, 'Prospectieve analyse en het vaststellen van de materiële waarheid door de bestuursrechter in concentratiezaken', in: SEW, vol. 61, afl. 9, sept. 2013, p. 343 – 353.
 - H. Krabbe, Ongezonde lectuur, Groningen: Wolters 1913
 - A.P. Klap, Vage normen in het bestuursrecht, (diss. Universiteit Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994
 - A.P. Klap, 'Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland', in: A.P. Klap, F.T Groenewegen en J.R. van Angeren, Toetsing aan vage normen door de bestuursrechter in het Nederlandse, Duitse, Engelse en Franse recht, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 1 – 78.
 - C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, zevende druk, Deventer: Kluwer 2012
Zie R. Kranenburg, 'Staatsnoodrecht' (College voor de oud-alumni van de Leidse Universiteit op 6 februari 1946), in: Tijdschrift voor Overheidsadministratie, tweede jaargang, nr. 54, p. 89 – 91.
 - R. De Lange, 'Tussen gelijkheid en waarschijnlijkheid: het evenredigheidsoordeel in uitzonderingssituaties', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler en C.M. Zoethout (red.), Proportionaliteit in het publiekrecht, Deventer: Wolters Kluwer 2005, p. 125

- 148.
- J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid, onverenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodsituaties en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Universiteit Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005
- A.N. Molenaar, 'Staatsnoodrecht. Een beschouwing naar aanleiding van de Kamerdebatten over het wetsontwerp betreffende de voorloopige Staten-Generaal', in: *De Gids*, jaargang 108 (1944 – 1945), p. 135 – 143.
- A. de Nauw, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen: Wolters Kluwer België 2005
- E.R. Muller, E.T. Brainich en L.J.J. Rogier (red.), *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2014
- C.W. van der Pot, 'Het probleem van den staatsnood vroeger en thans' (rede uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der universiteit te Groningen op 16 september 1946), Groningen-Batavia: J.B. Wolters Uitgevers-maatschappij 1946, p. 3 – 20.
- C.W. van der Pot, rede bij de opening van de algemeene vergadering der Nederlandsche Juristenvereniging op 28 juli 1946, *NJB* 1946, p. 439 – 445.
- M.I. Prins, *Staatsnoodrecht* (diss. Amsterdam), Amsterdam: Cohen 1911
- W.F. Prins, 'Noodstaatsrecht', in: R.M. Themis, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1956, p. 77 – 128.
- G. Russel, *De Londense Koninklijke Besluiten in het licht van het Staatsnoodrecht*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1948

7. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 187, eerste lid, Gw. 1887: Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan door of vanwege den Koning elk gedeelte van het grondgebied des Rijks in staat van oorlog of in staat van beleg verklaard worden. De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks geschieden kan en regelt de gevolgen (art. 189, eerste lid, Gw. 1922; art. 195, eerste lid, Gw. 1938; art. 202, eerste lid, Gw. 1953).

Tweede lid:

Art. 187, tweede en derde lid, Gw. 1887: Bij die regeling kan worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten deele op het militair gezag overgaan, en dat de burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt worden.

Daarbij kan wijders afgeweken worden van de artt. 7, 9, 158 en 159 der Grondwet (art. 189, tweede en derde lid, Gw. 1922, behoudens dat i.p.v. 'art. 158 en art. 159', wordt gelezen, 'art. 159 en art. 160'; art. 195, tweede en derde lid, Gw. 1938, behoudens dat i.p.v. 'art. 158 en art. 159', wordt gelezen 'art. 165 en art. 166'; art. 202, tweede en derde lid, Gw. 1953, behoudens dat i.p.v. 'art. 158 en art. 159', wordt gelezen 'art. 172 en art. 173').

Art. 196 Gw. 1948: Ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid kan in buitengewone omstandigheden door of vanwege de Koning voor elk gedeelte van het grondgebied des Rijks worden bepaald, dat de grondwettelijke bevoegdheden van organen van burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele overgaan op andere organen van burgerlijk gezag. De wet bepaalt de wijze waarop en de gevallen waarin zulks kan geschieden en regelt de gevolgen.

Het bepaalde in het derde lid van artikel 195 is hierbij van toepassing (art. 203 Gw. 1953, behoudens dat i.p.v. 'art. 195', wordt gelezen 'art. 202').

Derde lid:

Geen historie.

NOTEN

1. HR 25 januari 1952, NJ 1953, 51, p. 72, m.nt. A- G Eggens.
2. Inclusief die waarin niet de staat maar de bevolking doelwit van de dreiging is, zie W.F. Prins, 'Noodstaatsrecht', in: R.M. Themis, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1956, p. 77 – 78.
3. M.I. Prins, Staatsnoodrecht (diss. Amsterdam), Amsterdam: Cohen 1911. L. Den Beer Poortugael verkende in 1895 een beperkt deel van het staatsnoodrecht, te weten het onteigeningsrecht, zie L. Den Beer Poortugaal, Noodonteygeningsrecht, Swart en zoon 1895.
4. Prins 1911, p. 6 – 11.
5. Prins 1911, p. 21.
6. Prins 1911, p. 40.
7. Zie E.T. Brainich, Staatsnoodrecht (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 76.
8. A.N. Molenaar, 'Staatsnoodrecht. Een beschouwing naar aanleiding van de Kamerdebatten over het wetsontwerp betreffende de voorloopige Staten-Generaal', in: De Gids, jaargang 108 (1944 – 1945), p. 140.
9. H. Krabbe, Ongezonde lectuur, Groningen: Wolters 1913.
10. Zie R. Kranenburg, 'Staatsnoodrecht' (College voor de oud- alumni van de Leidse Universiteit op 6 februari 1946), Tijdschrift voor Overheidsadministratie, p. 89.
11. Molenaar 1945, p. 141.
12. Zie ook C.W. van der Pot, Het probleem van den staatsnood vroeger en thans (rede uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der universiteit te Groningen op 16 september 1946), Groningen- Batavia: J.B. Wolters Uitgevers- maatschappij 1946, p. 10.
13. Zie G. Russel, De Londense Koninklijke Besluiten in het licht van het

- Staatsnoodrecht, Haarlem: h.D. Tjeenk Willink 1948; J.C.E. van den Brandhof, De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy (diss. Amsterdam), Deventer: Kluwer 1986.
14. Het staatsnoodrecht in 'objectieven zin' zoals dat in 1911 door Prins is geïntroduceerd, zie Prins 1911, p. 47.
 15. Door Van der Pot aangeduid als het werkelijke staatsnoodrecht, zie D.J. Elzinga & R. de Lange, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006 p. 489; zie ook C.W. van der Pot, Het probleem van den staatsnood vroeger en thans (rede uitgesproken bij de overdracht van het rectoraat der universiteit te Groningen op 16 september 1946), Groningen- Batavia: J.B. Wolters Uitgevers- maatschappij 1946; C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, zevende druk, Deventer: Kluwer 2012, p. 181.
 16. Zie J.P. Loof, Mensenrechten en staatsveiligheid, onverenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodsituaties en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen (diss. Universiteit Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 24; Brainich 1993, p. 72; Th. J. Clarenbeek, De Oorlogswet voor Nederland (diss. Universiteit van Amsterdam) Amsterdam: s.n. 1978, p. 8.
 17. P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek (red.), De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 921.
 18. Zie Brainich 1993, p. xiv en Clarenbeek 1978, p. 9.
 19. De buitengewone rechtstoestand is een juridisch begrip dat het bestaan van een rechtstoestand aangeeft die normaliter niet aanwezig is in de rechtsorde, maar die kan worden ingesteld wanneer buitengewone omstandigheden daartoe nopen. De grondwettelijke uitzonderingstoestand moet worden beschouwd als een species van het algemene begrip buitengewone rechtstoestand. De uitzonderingstoestand kenmerkt zich doordat zij afwijking van grondwettelijke bepalingen toestaat, terwijl andere buitengewone rechtstoestanden (zoals de staat van oorlog en de staat van beleg) dat niet doen. Kamerstukken II 1986/ 87, 20 028, nrs. 1 – 2, p. 8.
 20. Stb. 1978, 348. Laatstelijk gewijzigd op 16 juli 2005, Stb. 2005, 401.
 21. Stb. 1939, 633. Laatstelijk gewijzigd op 22 december 2011, Stb. 2012, 19.
 22. Stb. 1964, 375. Laatstelijk gewijzigd op 12 juli 2012, Stb. 2012, 317.
 23. Stb. 1997, 172. Laatstelijk gewijzigd op 4 februari 1999, Stb. 1999, 40.
 24. Stb. 1996, 367. Laatstelijk gewijzigd op 12 juli 2012, Stb. 2012, 317.
 25. Zie bijvoorbeeld artikel 97 Comptabiliteitswet, artikel 101 Woningwet en artikel 14.2 Telecommunicatiewet.
 26. Zie bijvoorbeeld artikel 175 en 176 Gemeentewet, artikel 17.19 Wet milieubeheer, artikel 2 Prijzenwet en artikel 6:2 Wet financieel toezicht.

27. De zinsnede “naar het oordeel van de Minister” komt in dit soort noodregelingen veelvuldig voor.
28. De formele toepassingscriteria hebben betrekking op de inwerkingstelling van noodrecht. Zie S. Daniëls, *Staatsnoodrecht en financieel toezicht* (werktitel diss. Amsterdam), te verwachten publicatie najaar 2016.
29. Zie E.R. Muller, E.T. Brainich en L.J.J. Rogier (red.), *T&C Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer 2014, p. 1996 (hierna aangehaald als Brainich 2014.)
30. Zie bijvoorbeeld H.R.B.M. Kummeling, ‘Recht in nood’, in: *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging 2014- I*, p. 278 en *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging 2014- II*, p. 75.
31. Sinds het begin van de twintigste eeuw zijn de oorzaken van een noodsituatie niet meer van belang voor de vraag of noodrecht mag worden toegepast; de wettelijke ‘gevallen waarin’ zijn geschrapt en de term buitengewone omstandigheden is, analoog aan het inzicht dat nood zich nu eenmaal moeilijk laat afbakenen, daarvoor in de plaats gekomen. Dit is lijn met hetgeen de wetgever in 1983 met de herziening van artikel 103 Grondwet en de daarop betrekking hebbende uitvoeringswetgeving voor ogen had (zie respectievelijk Kamerstukken II 1978/ 79, 15 681, nrs. 1 – 5; Kamerstukken II 1986/ 87, 20 028, nrs. 1 – 2; Kamerstukken II 1993/ 94, 23 790, nr. 3.)
32. Zie Brainich 1993, hoofdstuk 1 en 3.
33. Zie de Invoeringswet Coördinatie wet uitzonderingstoestanden, die onder meer nieuwe regels ter harmonisatie van de terminologie voor buitengewone omstandigheden bevat, Kamerstukken II 1995/ 96, 23 791, nr. 3.
34. De vitale belangen komen aan de orde in punt 3.1.
35. Brainich 1993, p. 81 – 82.
36. Zie R. De Lange, ‘Tussen gelijkheid en waarschijnlijkheid: het evenredigheidsoordeel in uitzonderingssituaties’, in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler en C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2005, p. 131.
37. Brainich 2014, p. 1997.
38. Zie R. Crince le Roy, *De burgemeester en de handhaving van de openbare orde*, ’s- Gravenhage: Vuga 1967, p. 52.
39. Zie artikel 175 en 176 Gemeentewet. Op grond van deze noodbepalingen kan de burgemeester in tijden van nood van wet- en regelgeving kan afwijken, de grondwettelijke voorschriften uitgezonderd.
40. H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Handhaving van de openbare orde. Taken en bevoegdheden van de burgemeester*, ’s- Gravenhage, Vuga- Boekerij 1990, p. 45.
41. Een noodbevel is een appellabel besluit in de zin van de Awb; een

- noodverordening is dat ingevolge artikel 8:4, tweed lid, onder a, Awb niet. De (evenredigheids)toetsing van een noodbevel wordt derhalve door de rechter verricht, terwijl de toetsing van een noodverordening langs de bestuurlijke weg geschiedt. Op grond van artikel 176, tweede en derde lid Gemeentewet dient de burgemeester een noodverordening te melden aan de Commissaris der Koning en is bekrachtiging door de gemeenteraad vereist.
42. Rb. Middelburg 4 maart 1953, NJ 1953, 197; Hof 's- Gravenhage 29 april 1953, NJ 1953, 392 (Watersnoodramp.)
 43. ARRvS, 17 augustus 1982, AB 1983, 80 m. nt. P.J. Boon (inhuldiging Koningin Beatrix.)
 44. ARRvS, 22 november 1985, AB 1986, 157.
 45. VZARRS 9 februari 1989, AB 1989, 422; VzARRS 11 januari 1989, AB 1989, 424; ARRvS 17 december 1991, AB 1992, 550.
 46. VzARRS 9 februari 1989, AB 1989, 422; VzARRS 11 januari 1989, AB 1989, 424; ARRvS 17 december 1991, AB 1992, 550; zie meer recent ECLI:NL:RBNHO:2015:4711.
 47. Al heeft dit standpunt vooral in de jaren na de oorlog ter discussie gestaan. Verwezen zij naar Van den Bergh die een zeer beperkte toetsingsbevoegdheid aannam en zelfs stelde dat de rechter zich niet mocht buigen over de vraag of er überhaupt staatsnood aanwezig was geweest; verwezen zij ook naar Van der Pot, die meende dat de rechter een beperkt toetsingsrecht toekwam, maar wel ruimte zag voor een rechterlijke beoordeling van de vraag of er een noodtoestand bestond op grond waarvan het ongeschreven staatsnoodrecht als geldend recht kon worden beschouwd.
 48. Overigens is het niet zo dat het feit dat een gewoon middel ontbreekt, het aannemen van een van buitengewone omstandigheid rechtvaardigt. Daarvoor dient immers tevens sprake te zijn van een bedreiging van een vitaal belang.
 49. Zie ECLI:NL:RBNHO:2015:4711; ECLI:NL:RBLIM:2014:10865; ECLI:NL:RNBAMS:2012:BW9852; ECLI:NL:RBGRO:2012:BW6584; ECLI:NL:RVS:2009:BG9795; ECLI:NL:RBLEE:2008:BC7280. ECLI:NL:RBNHO:2015:4711.
 50. ECLI:NL:RBNHO:2015:4711.
 51. Hof Arnhem, 4 juli 1951, NJ 1952, 53 (Beheerscommissie NSB); HR 25 januari 1952, NJ 1953, 51 (Onbevoegde ambtenaar.)
 52. Hof Arnhem, 22 mei 1951, NJ 1951, 684, bevestigd door de Hoge Raad op 15 februari 1952, NJ 1953, 52 (Burgemeester van Maurik.)
 53. Bijzondere Raad van Cassatie 5 december 1945, N.O.R. 1946, 150.
 54. Bijzondere Raad van Cassatie 5 december 1945, N.O.R. 1946, 3; Centrale Raad van Beroep 25 maart 1946, A.R.B. 1945, 4; Rechtbank Rotterdam 18 september 1946, NJ 1946, 727.

55. G. van den Bergh, 'Staatsnoodrecht en toetsingsrecht', in: Verzamelde staatsrechtelijke opstellen, deel I, Alphen aan den Rijn: N. Samsom N.V. 1955, p. 26.
56. HR 30 oktober 1946, NJ 1946, 737 (Verbindende kracht Bezettingsbesluiten.)
57. HR 14 maart 1952, NJ 1952, 195.
58. Rechtbank Rotterdam 28 maart 1946, NJ 1946, 215.
59. Artikel 120 Grondwet.
60. Rechtbank Rotterdam 18 september 1946, NJ 1946, 727.
61. Zie hier opnieuw reden waarom de buitengewone omstandigheid als enig toepassingscriterium zou moeten worden gehanteerd.
62. A.P. Klap, Vage normen in het bestuursrecht, (diss. Universiteit Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 238.
63. A.P. Klap, 'Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland', in: A.P. Klap, F.T Groenewegen en J.R. van Angeren, Toetsing aan vage normen door de bestuursrechter in het Nederlandse, Duitse, Engelse en Franse recht, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 14.
64. Zie artikel 6.2 Wet op het financieel toezicht.
65. A. Gerbrandy, 'Prospectieve analyse en het vaststellen van de materiële waarheid door de bestuursrechter in concentratiezaken', in: SEW, vol. 61, afl. 9, sept. 2013, p. 344.
66. Kan kiezen; de rechter is niet gehouden in dergelijke gevallen marginaal te toetsen. Zie A.P. Klap, 'Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland', in: A.P. Klap, F.T Groenewegen en J.R. van Angeren, Toetsing aan vage normen door de bestuursrechter in het Nederlandse, Duitse, Engelse en Franse recht, Wolf Legal Publishers 2014, p. 16 en 34.
67. Zoals het geval was bij de toetsing van het onteigeningsbesluit ten aanzien van SNS REAAL N.V., zie ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265.
68. Deze kwestie wordt uitgebreid besproken in: S. Daniëls, Staatsnoodrecht en financieel toezicht (werktitel diss. Amsterdam), te verwachten publicatie najaar 2016.
69. De Grondwet kent twee staatsnoodrechtelijke bepalingen op grond waarvan afwijking van grondwettelijke bepalingen in buitengewone omstandigheden is toegestaan. Naast artikel 103 Grondwet kent artikel 14 Grondwet de overheid de buitengewone bevoegdheid toe om tot onteigening, vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom over te gaan dan wel het eigendomsrecht op andere wijze te beperken indien het algemeen belang zulks vereist. In dit commentaar wordt verder niet op artikel 14 Grondwet ingegaan. Voor een toelichting op dit artikel zij verwezen naar het commentaar bij artikel 14 Grondwet. Zie hierover ook: P.W.C. Akkermans, C.J. Bax en L.F.M. Verhey, Grondrechten en rechtsbescherming in Nederland, Deventer: Kluwer 2005, p.

131 e.v..

70. Zie Kamerstukken II 1978/ 79, 15 681, nr. 1 – 5, p. 4.
71. Zie ook Brainich 2014, p. 1995 – 1996.
72. A. de Nauw, Inleiding tot het bijzonder strafrecht, Mechelen: Wolters Kluwer België 2005, p. 1.
73. De begrippen inwendige en uitwendige veiligheid dienen niet verward te worden met de begrippen binnenlandse en buitenlandse veiligheid, nu laatstgenoemden geen specifiek juridisch uitgangspunt hebben.
74. Kamerstukken II 1986/ 87, 20 028, nr. 2, p. 10.
75. De vitale belangen zijn in 1993 in het kader van het crisisbeheersingsbeleid geïntroduceerd. Zij zijn destijds nadrukkelijk in de context van het staatsnoodrecht geplaatst (zie Kamerstukken II 1993/ 94, 23 400 VII, nr. 40, p. 8.) Bij de herziening van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming in 2009 is er voor gekozen de vitale belangen te herformuleren en als vitale belangen de territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en de sociale en politieke stabiliteit aan te wijzen. Deze begrippen zijn juridisch minder sterk afgebakend (zie ook E.T. Brainich, Het systeem van crisisbeheersing, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 15)
76. Zie noot 19.
77. Kamerstukken II 1979/ 80, 15 681, nr. 7, p. 2.
78. De bevoegdheden van de centrale overheid kunnen dus niet worden doorbroken op grond van deze bepaling. Hoewel de wetgever zich er van bewust is dat in uitzonderingstoestanden vooral de organen van het centrale gezag onder druk kunnen komen te staan, heeft hij ervoor gekozen doorbreking van de centrale gezagsstructuur niet grondwettelijk te regelen uit angst voor het gevaar dat een dergelijke bepaling zou worden gebruikt in gevallen waarvoor zij niet is geschreven (Kamerstukken II 1979/ 80, 15 681, nr. 7, p. 6.) Doorbreking van de centrale gezagsstructuur is derhalve alleen mogelijk met een beroep op het ongeschreven staatsnoodrecht.
79. Het militair gezag kan worden ingesteld op grond van artikel 15 Oorlogswet voor Nederland.
80. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in lijst A van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
81. Kamerstukken II 1979/ 80, 15 681, nr. 7, p. 6 – 7.
82. Kamerstukken II 1979/ 80, 15 681, nr. 7, p. 12. Het betreft hier geen zelfstandig, los van de regering staand gezag.
83. Zie bijvoorbeeld artikel 11 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, waarin de opschorting van het in artikel 8 en 9 van de Grondwet vastgelegde grondrecht op vereniging, vergadering en betoging is vastgelegd.

84. Zowel het EVRM als het IVBPR erkennen het recht op leven, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, het verbod op slavernij, handhaving van het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel (geen straf zonder wet) als notstandfest. Daarenboven benoemt het IVBPR het recht op erkenning als persoon door de wet, de vrijheid van denken, geweten en godsdienst en het verbod op gevangenzetting in verband met niet- nakoming van contractuele overeenkomsten als notstandfest.
85. Zie voor een uitgebreide bespreking van de notstandfeste rechten: Loof 2005, p. 451 – 605.
86. Artikel 10 Wet militaire strafrechtspraak, Stb. 1990, 583, laatstelijk gewijzigd op 17 juli 2013, Stb. 2013, 313.
87. Kamerstukken II 1979/ 80, 15 681, nr. 12, p. 1; Kamerstukken II 1982/ 83, 17 804 (R 1228), nr. 5, p. 24.
88. Artikel 3 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
89. Kamerstukken II 1993/ 94, 23 790, nr. 3, p. 8.
90. Stb. 1979, 172, laatstelijk gewijzigd op 17 december 2014, Stb. 2014, 576.
91. Zie Kamerstukken II 1986/ 87, 20 028, nrs. 1 – 2, p. 4.
92. Kamerstukken II 1993/ 94, 23 790, nr. 3, p. 2.
93. Artikel 1, eerste lid, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
94. Kamerstukken II 1993/ 94, 23 790, nr. 3, p. 3 – 5.
95. Brainich 2014, p. 2004.
96. Artikel 3 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
97. Artikel 5, eerste lid, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.
98. Kamerstukken II 1993/ 94, 23 790, nr. 3, p. 8.

CITEER SUGGESTIE

S. Daniëls, Commentaar op artikel 103 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).