

FACTSHEET Beperking grondrechten als gevolg van de bestrijding van COVID-19**Kern**

De bestrijding van COVID-19 zal een beperking inhouden van een aantal grondrechten, waaronder in ieder geval het eigendomsrecht, het recht op vergadering, de vrijheid van onderwijs en mogelijk de bewegingsvrijheid. Zo lang niet de noodtoestand wordt uitgeroepen door de regering, moeten maatregelen passen binnen de normale grondwettelijke en verdragsrechtelijke grenzen. De aangekondigde maatregelen blijven binnen deze grenzen, voor zover nu bekend.

Inleiding

De bestrijding van COVID-19 kan in allerlei concrete situaties, al dan niet door overheidshandelen, leiden tot aantasting van grondrechten. Zie hieronder wat daarover nu al in algemene zin opgemerkt kan worden. Voor advies over concrete situaties is CZW/CZ beschikbaar. In deze notitie worden alvast een aantal algemene notities weergegeven.

Voor zover we het op dit moment overzien, hebben de maatregelen van het kabinet mogelijk gevolgen voor (o.a.) de volgende grondrechten:

Het eigendomsrecht

Het eigendomsrecht wordt door de Grondwet beschermd voor zover het gaat om onteigening, vernietiging, onbruikbaarmaking en – hier waarschijnlijk voornamelijk relevant – de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht (art. 14, Grondwet). Als zodanige beperking kan waarschijnlijk worden gezien de sluiting van kinderopvangcentra, horeca, e.d.. Voor een dergelijke beperking vereist art. 14, derde lid, Grondwet, een recht op schadeloosstelling in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald.

Daarnaast is het eigendomsrecht o.a. beschermd in art. 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Hierin is een vrij ruime mogelijkheid voorzien voor beperkingen door de staat 'in het algemeen belang'. Zie verder hieronder in de para. over de beperkingsystematiek van het EVRM. Ook in andere verdragen en in art. 17 van het EU-Handvest is het recht beschermd.

Het recht op vergadering en betoging

De Wet openbare manifestaties (Wom) biedt de mogelijkheid voor de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio om vooraf demonstraties te verbieden wegens (o.a.) de volksgezondheid. Demonstraties met meer dan 100 deelnemers kunnen dus obv de Wom verboden worden. Manifestaties op een besloten plaats kunnen o.g.v. de Wom niet op voorhand verboden worden, maar wel door de burgemeester beëindigd, bijvoorbeeld omdat er meer dan 100 mensen zijn.

Artikel 47 van de Wet publieke gezondheid regelt dat alle gebouwen gesloten kunnen worden door de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio 'in het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid'. Onder 'gebouwen' wordt in deze wet niet verstaan: 'bouwwerken ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging'.

Godsdienstvrijheid

Artikel 6 Grondwet, tweede lid, 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.

Burgemeesters en voorzitters van een veiligheidsregio kunnen op grond van de Gemeentewet komen tot een algeheel, plaatselijk verbod op bijeenkomsten van een bepaalde omvang. Dit kan worden geregeld in een noodverordening. Een dergelijk verbod kan echter geen inbreuk maken op het in artikel 6 van de Grondwet neergelegde recht om in gezamenlijkheid een godsdienst te belijden.

Er bestaat kortom geen wettelijke bevoegdheid om beperkingen te stellen aan godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten *binnen* gebouwen of besloten plaatsen. Deze bevoegdheid ontstaat ook niet bij het uitroepen van een uitzonderingstoestand (zie hieronder in de para. over het bewerkingsstelsel van de Grondwet).

Dit betekent strikt genomen dat de noodverordeningen geen uitzonderingsbepalingen hoeven te bevatten ten aanzien van kerken en andere gebedsruimten, omdat die uitzondering reeds is ingegeven door de grondwetsystematiek. In de modelverordening die voor de besturen van de veiligheidsregio's is opgesteld, is geen uitzondering opgenomen en wordt niet ingegaan op dit aspect. Explicitering ervan kan

Factsheet beperking grondrechten BZK|CZW23 maart 2020

echter wel nadere duidelijkheid en rechtszekerheid verschaffen. Noodverordeningen die wel gelden voor kerken e.d. zijn in beginsel onverbindend, hoewel niet geheel valt uit te sluiten dat in die gevallen de rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging kan worden gezien in de 'redelijke uitleg' van de Grondwet. Dat kan mogelijk het geval zijn in situaties waarin het vasthouden aan de strenge dogmatiek onevenredige schade kan berokkenen aan personen, bijvoorbeeld in het geval van een (aankomende) ramp. Besturen van veiligheidsregio's zouden zich bewust moeten zijn van dit aspect.

Vrijheid van onderwijs

Artikel 23 Grondwet creëert geen recht om onderwijs te krijgen, maar wel de vrijheid om onderwijs te geven. In mensenrechtenverdragen (EVRM, BuPo, Kinderrechtenverdrag, Grondrechtenhandvest EU) wordt ook het recht om onderwijs te *krijgen* beschermd. Naar de letter van de Grondwet zijn beperkingen op de vrijheid om onderwijs te geven niet mogelijk. De delegatiesystematiek die bij andere grondrechtbepalingen wordt gebruikt, geldt echter niet voor art. 23 en het artikel biedt daarom op dit punt weinig houvast.

Artikel 47 van de Wet publieke gezondheid, dat regelt dat gebouwen gesloten kunnen worden, maakt geen uitzondering voor scholen. Vermoedelijk betekent dit dat de wetgever van mening is dat de sluiting van scholen in dit geval binnen de grenzen van art. 23 GW valt. De MvT gaat niet in op deze vraag in.

Bewegingsvrijheid

Het recht op verplaatsings- of bewegingsvrijheid is niet opgenomen in de Grondwet, maar wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM (PT 4 EVRM) en in artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Bij vrijheid beperkende maatregelen moet onderscheid worden gemaakt tussen beperking van de bewegingsvrijheid en vrijheidsontneming. Dat verschil is graduëel. Daarbij moet worden gelet op de aard, de duur, de gevolgen en de uitvoeringswijze van de maatregelen. De keuze voor de toepasselijkheid is van belang omdat daarmee verschillende rechtsbeschermingsregimes worden geactiveerd. De drempels voor het beperken van de bewegingsvrijheid zijn lager dan voor vrijheidsontneming.

In het geval van beperking van de bewegingsvrijheid kan de burgemeester/vz veiligheidsregio optreden d.m.v. noodbevel/noodverordening. Deze bevoegdheid mag pas ingezet worden als minder ingrijpende maatregelen niet helpen. De beperking van de bewegingsvrijheid mag niet zover gaan dat zij (afhankelijk van de mate van en duur waarin) neerkomt op beperking van de persoonlijke levenssfeer (10 Grw) of zelfs van het recht op persoonlijke vrijheid (15 Grw); in deze laatste twee gevallen is een wettelijke grondslag vereist die de Gemeentewet (en dus noodverordening) thans niet biedt. Verbieden van samenkomsten op openbare plaatsen kan o.g.v. Gemeentewet/noodverordening, voor zover het niet gaat om betoging of vergadering, in dat geval geldt het regime van de Wom. Tegen een noodbevel staat bezwaar en beroep open. Een noodverordening moet in de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad bekrachtigd worden.

Beperkingen van in elk geval de bewegingsvrijheid – en mogelijk vrijheidsontneming – zijn mogelijk o.g.v. artikel 8 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) die de minister van J&V en de CdK de bevoegdheid geeft 'om het vertoeven in de open lucht te beperken'. Daarvoor is vereist dat er een KB ligt, op voordracht van de MP; er hoeft dus geen noodtoestand voor worden uitgeroepen. Wel moet er z.s.m. een wetsvoorstel worden ingediend omtrent het voortduren van de maatregel. Als een van beide Kamers het wetsvoorstel verwierpt, moet de maatregel beëindigd worden.

Voor alle maatregelen geldt dat voldaan zal moeten worden aan proportionaliteit en legitiem doel. In dat kader is met name van belang de tijdelijkheid van de maatregel en het zo gering mogelijk laten zijn van de beperking, d.w.z. het toestaan van zoveel mogelijk uitzonderingen.

Huisrecht en bezoekverbod huizen en verpleeghuizen

Het huisrecht is gegarandeerd in art. 12 Grondwet, echter slechts voor zover het gaat om het binnentreden in een woning zonder toestemming. Meer algemeen/voor het overige geldt het recht op privéleven zoals gegarandeerd in art. 10 Grondwet, art. 8 EVRM en art. 17 IVBPR.

Artikel 47, lid 3, Wet publieke gezondheid regelt dat 'gebouwen of terreinen dan wel gedeelten daarvan' gesloten kunnen worden door de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio 'in het geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid'. Anders dan kerken zijn woningen en

Factsheet beperking grondrechten BZK|CZW23 maart 2020

verpleeghuizen niet uitgesloten van het begrip 'gebouw'. Aldus is er een toereikende grondslag voor sluiting van woning/verpleeghuis en daarmee – indirect – voor een bezoek/ontvangstverbod.

Beperkingssysteem Grondwet

Zo lang er geen uitzonderingstoestand is uitgeroepen, geldt het normale stelsel en moet op basis van de Grondwetsartikelen, en de wetgeving die daarop gebaseerd is, bekeken worden wat mogelijk is. Dit geldt ook voor noodbevoegdheden die 'separaat' (dus zonder het uitroepen van de noodtoestand) in werking worden gesteld; deze moeten binnen de kaders van de Grondwet blijven.

Artikel 103 GW bevat een stelsel voor de Grondwettelijk beschermde grondrechten in het geval van een uitzonderingstoestand.

Als deze uitzonderingstoestand (algemene noodtoestand) wordt uitgeroepen, kan er bij wet worden afgeweken van art. 6 (godsdienstvrijheid, voor zover buiten gebouwen en besloten plaatsen), art. 7 (vrijheid van meningsuiting), art. 8 (recht tot vereniging), art. 9 (vergadering en betoging), art. 12, tweede en derde lid (respectievelijk plicht tot legitimatie bij binnentreden woningen en verslagplicht), art. 13 (communicatiegeheim) en art. 113, eerste en derde lid (bepoorting van strafbare feiten en oplegging van vrijheidsstraffen uitsluitend door de rechterlijke macht). Voor alle andere grondrechten blijft dus ook in een uitzonderingstoestand de normale grondwettelijke bescherming gelden.

Het kabinet heeft niet de uitzonderingstoestand afgekondigd, dus de maatregelen die zijn aangekondigd, kunnen niet afwijken van de Grondwet. Dit betekent dat de sluiting van scholen alleen kan met respect voor de onderwijsvrijheid (art. 23), dat bij het beperken van samenkomsten tot max. 100 personen de Wet openbare manifestaties en art. 9 GW in acht moet worden genomen, evenals de godsdienstvrijheid (art. 6) – dat laatste geldt overigens ook tijdens een uitzonderingstoestand, voor zover het gaat om de uitoefening van dit recht in gebouwen en op besloten plaatsen. Overigens geldt dat de verdergaande inperking van grondrechten waarin is voorzien in het geval van een uitzonderingstoestand (art. 103 Grondwet), de bescherming van het EVRM en andere verdragen onverlet laat, tenzij ook in dat kader beperkingen gelegitimeerd zijn (zie hierna).

Beperkingssysteem EVRM

Het EVRM en de protocols daarbij beschermen een aantal grondrechten die niet (geheel) in de Grondwet zijn geregeld, bijvoorbeeld het recht op eigendom (ruimere bescherming in het EVRM) en de vrijheid van verplaatsing. Anders dan de GW bevat het EVRM meestal een aantal doeleinden waarvoor het recht beperkt kan worden. Voor het recht op eigendom en de verplaatsingsvrijheid binnen bepaalde omschreven gebieden is dit heel breed: 'het algemeen belang'.

Een aantal andere bepalingen noemen uitdrukkelijk de volksgezondheid als legitiem doel, voor zover de beperking bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Dit geldt o.a. voor de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van vereniging en vergadering en de vrijheid van verplaatsing. Artikel 15 EVRM bepaalt dat kan worden afgeweken van het EVRM in een noodtoestand 'die het bestaan van het land bedreigt'. Van een aantal bepalingen kan ook in een noodtoestand niet afgeweken worden (recht op leven, verbod op foltering en slavernij, en het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel). Indien een land gebruik maakt van de mogelijkheid om EVRM-rechten op te schorten o.g.v. art. 15 EVRM, dient het de SG van de Raad van Europa op de hoogte te stellen en houden van de maatregelen en de redenen daarvoor.

Beperkingssysteem BuPo

De vrijheid van godsdienst, vergadering en meningsuiting kunnen worden beperkt met het oog op de volksgezondheid, indien nodig en bij wet voorzien.

Art. 4 regelt dat van het verdrag kan worden afgeweken als er officieel een 'algemene noodtoestand' is uitgeroepen die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk. Er mag dan niet worden afgeweken van de artikelen over het recht op leven, het verbod op foltering en slavernij, strafrechtelijk legaliteitsbeginsel en de vrijheid van denken, geweten en godsdienst.