

Het Nederlandse staatsnoodrecht

Wat te doen met de EHBO-trommel die niet op orde is?

Jos Vink¹

Als tijdens een noodsituatie de EHBO-trommel niet op orde is, kan dat nare verrassingen opleveren. En zo is het ook met het staatsnoodrecht. Dit artikel bevat een verkenning van het Nederlandse staatsnoodrecht. Hoe is het ingericht en aan welke criteria moet zijn voldaan om het in te kunnen zetten? Verder wordt aan de hand van een aantal voorbeelden uit de huidige crisis onderstreept dat het staatsnoodrecht moet worden gemoderniseerd en op orde moet worden gebracht. Tot slot wordt stilgestaan bij welke maatregelen tijdens deze crisis kunnen worden genomen om met een gerust hart van het staatsnoodrecht gebruik te maken.

1. Hoe ziet de EHBO-trommel er uit?

Het staatsnoodrecht bestaat uit zowel geschreven als ongeschreven recht. In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe deze twee onderdelen van het staatsnoodrecht zijn ingericht en wat de toepassingscriteria zijn.

1.1. Het geschreven staatsnoodrecht

De rechtsbasis voor het geschreven staatsnoodrecht ligt in artikel 103 lid 1 van de Grondwet, waarin is bepaald dat ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet te benoemen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd. Ter uitvoering van die bepaling is in 1996 de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (CWU) aangenomen. In deze wet zijn twee uitzonderingstoestanden benoemd: de beperkte en de algemene uitzonderingstoestand. De betreffende uitzonderingstoestand wordt uitgeroepen bij koninklijk besluit.² Een dergelijk besluit moet terstond aan de Staten-Generaal worden medegedeeld.³ De Verenigde Vergadering kan vervolgens besluiten de afgekondigde uitzonderingstoestand op te heffen of aan de duur daarvan een termijn te stellen.⁴ De noodtoestand kan ook bij koninklijk besluit worden opgeheven.⁵

De CWU bevat zelf geen noodbevoegdheden. Die zijn ondergebracht in ruim 40 andere wetten. Ongeveer de helft daarvan zijn 'gewone' wetten, zoals de Comptabiliteitswet 2016, de Telecommunicatiewet en de Wegenverkeerswet 1994. De andere helft is wetgeving die specifiek voor buitengewone omstandigheden is geschreven. De Distributiewet en de Vorderingswet zijn daar voorbeelden van, maar ook valt te denken aan de Noodwet rechtspleging en de Wet verplaatsing bevolking.

De meeste noodwetten of noodwettelijke bepalingen hebben betrekking op een specifiek onderwerp, zoals bij de hiervoor genoemde wetten het geval is. Er zijn twee noodwetten die meer algemene bevoegdheden toekennen: de Oorlogswet voor Nederland (OWN) en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Wat de op grond van die wetten toe te kennen bevoegdheden betreft valt te denken aan het vorderen van inlichtingen,⁶ het beperken van het vertoeven in de open lucht⁷ en het personen ver- of gebieden naar een bepaald gebied te gaan.⁸

Het afkondigen van de beperkte noodtoestand biedt de mogelijkheid verreweg het grootste deel van het staatsnoodrecht in werking te stellen. Het verschil met afkondigen van de algemene noodtoestand zit er met name in dat in de laatste situatie een aantal zeer verregaande bevoegdheden in werking wordt gesteld. Denk aan het stellen van regels over de inhoud van radio- en televisieprogramma's en het toezicht daarop,⁹ het opdraagen van de strafrechtspleging aan militaire rechtbanken als burgerlijke rechtbanken daartoe niet meer in staat zijn¹⁰ en het interneren van personen ten aanzien van wie een geground vermoeden bestaat, dat zij de openbare orde en veiligheid¹¹ dan wel de uitwendige of inwendige veiligheid in gevaar zullen brengen.¹² Als de beperkte noodtoestand wordt afgekondigd, dan worden bij koninklijk besluit de wettelijke bepalingen of een gedeelte daarvan zoals opgenomen in lijst A van de CWU in werking gesteld.¹³ Een gelijksoortige voorziening is er voor de algemene noodtoestand; de staatsnoodrechtelijke bepalingen die dan in werking kunnen worden gesteld staan op lijst B bij de CWU.¹⁴

Naast de beperkte en de algemene noodtoestand kunnen de staatsnoodrechtelijke bepalingen per wet in werking worden gesteld

Naast de beperkte en de algemene noodtoestand kunnen de staatsnoodrechtelijke bepalingen per wet in werking worden gesteld. Dit wordt de separate toepassing van het staatsnoodrecht genoemd. Per wet is bepaald dat de staatsnoodrechtelijke bepalingen van die wet bij koninklijk besluit in werking kunnen worden gesteld in buitengewone omstandigheden. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is te vinden in de Vorderingswet, de wet die de regering uiteindelijk toch niet inzette om medische mondkapjes te vorderen.¹⁵ Als dat wel was gebeurd, dan had er meteen een voorstel van wet naar de Tweede Kamer gezonden moeten worden zodat die zich had kunnen uitlaten 'omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepaling'.¹⁶ Het buiten werking stellen van de noodbevoegdheid kan bij separate toepassing ook weer op twee manieren gebeuren. De eerste is dat de Tweede of Eerste Kamer het wetsvoorstel over het voortduren van de werking verwerpt. In dat geval moet de betreffende bepaling onverwijld bij koninklijk besluit buiten werking worden gesteld. De regering kan daar ook zelf toe besluiten en zelfstandig bij koninklijk besluit de bepaling buiten werking stellen.¹⁷ Deze procedure, die beschreven is aan de hand van de Vorderingswet, is nagenoeg identiek opgenomen in andere wetgeving die staatsnoodrechtelijke bepalingen bevat.

Dan is er nog vormvrij staatsnoodrecht dat separaat kan worden toegepast. Dit onderdeel van het separaat toe te passen staatsnoodrecht is al eerder door de wetgever in werking gesteld en vereist dus alleen dat sprake is van buitengewone omstandigheden. In Nederland kennen we slechts één wet met zo'n bepaling: de Drinkwaterwet.¹⁸

In de wetgeschiedenis is uitgesproken dat ook in buitengewone omstandigheden het staatsnoodrecht proportioneel moet worden ingezet. 'Dat betekent een opklimmende reeks naar ernst van omstandigheden en naar zwaarte van in werking te stellen bevoegdheden in

drie gradaties: separate toepassing, beperkte noodtoestand en algemene noodtoestand'.¹⁹

1.2. Toepassingscriteria

Voor de toepassing van het geschreven staatsnoodrecht is allereerst vereist dat sprake is van buitengewone omstandigheden. 'Met de term "buitengewone omstandigheden" wordt aangegeven dat, voordat een noodtoestand kan worden afgekondigd zich feitelijke gebeurtenissen moeten voordoen die tot toepassing van noodwettelijke bevoegdheden nopen omdat de normale wettelijke bevoegdheden te kort schieten'.²⁰

Ten tweede moet de nationale veiligheid in het geding zijn. 'De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat c.q. samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Als vitale belangen zijn gedefinieerd: territoriale veiligheid (in gevaar bij aantasting van ons grondgebied), economische veiligheid (ongestoord handelsverkeer), ecologische veiligheid (leefomgeving), fysieke veiligheid (volksgezondheid) en sociale en politieke stabiliteit (bijvoorbeeld respect voor kernwaarden als vrijheid van meningsuiting)'.²¹ Deze vijf belangen zijn vaak niet los van elkaar te zien. Meestal zal sprake zijn van een nauwe samenhang tussen de afzonderlijke belangen.²²

Het derde criterium is dat er sprake moet zijn van evenredigheid tussen het beschermen van de vitale belangen en de daarvoor in te zetten noodbevoegdheden en dat bij een keuzemogelijkheid tussen meerdere bevoegdheden de minst ingrijpende bevoegdheid moet worden gekozen.²³

Tot slot verdient het tweede lid van artikel 103 van de Grondwet aandacht. Hierin is een limitatief aantal grondwetsbepalingen opgenomen waarvan mag worden afgeweken. Het gaat allereerst om de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van decentrale overheden. Daarnaast is afwijking mogelijk van een aantal limitatief opgesomde grondrechten. Tot slot kan de strafrechtspleging en het opleggen van vrijheidsstraffen aan andere organen dan de rechterlijke macht worden opgedragen. Van andere grondwettelijke bepalingen mag dus niet worden afgeweken. Deze bepalingen zijn *notstandfest*.

1.3. Het ongeschreven staatsnoodrecht

Naast geschreven staatsnoodrecht bestaat ook ongeschreven of subjectief staatsnoodrecht. De laatste keer dat de regering hier veelvuldig gebruik van maakte, was tijdens

Auteur

1. Mr. A.F. Vink is rechter in de Rechtbank Oost-Brabant (team bestuursrecht) en majoor-reservist bij de militair juridische dienst van de Koninklijke Landmacht. Dit artikel is louter op persoonlijke titel geschreven.

Noten

- Art. 1 lid 1 CWU.
- Art. 2 CWU.
- Art. 3 aanhef en onder a CWU.

5. Art. 3 aanhef en onder b CWU.

6. Art. 5 Wbbbg en art. 9 OWN.

7. Art. 8 Wbbbg en art. 11 OWN.

8. Art. 9 Wbbbg en art. 41 OWN.

9. Art. 6.26 lid 2 Mediawet 2008.

10. Art. 17 e Noodwet rechtspleging.

11. Art. 18 lid 1 Wbbbg.

12. Art. 44 lid 1 OWN.

13. Art. 7 CWU.

14. Art. 8 CWU.

15. Kamerstukken II 2019/20, 25295, 179, p. 5.

16. Art. 3 lid 1 en 2 Vorderingswet.

17. Art. 3 lid 3 en 4 Vorderingswet.

18. Art. 54 Drinkwaterwet.

19. Kamerstukken II 1994/95, 23790, 5, p. 8.

20. Kamerstukken II 1993/94, 23790, 3, p. 3-4.

21. Strategie nationale veiligheid (Beleidsnota van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30821, 3, p. 4.

22. Kamerstukken II 1993/94, 23400 VII,

40, p. 2 en Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (Brochure van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid van 3 januari 2018), geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl, p. 13.

23. E.T. Brainich von Brainich Felth, *Staatsnoodrecht* (diss.), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 81 e.v. Brainich von Brainich Felth kiest ervoor om dit in twee toepassingsvoorwaarden op te splitsen: een proportionaliteits- en een subsidiariteits-toets.

In het tweede lid van artikel 103 van de Grondwet is een limitatief aantal grondwetsbepalingen opgenomen waarvan mag worden afgeweken

de Tweede Wereldoorlog. De regering bevond zich in ballingschap in Londen, maar zag zich genoodzaakt op diverse terreinen wetgeving tot stand te brengen om het naoorlogse Nederland goed te kunnen besturen. Het tot stand brengen van wetten in formele zin was niet mogelijk, omdat als gevolg van de bezetting de Staten-Generaal niet meer vergaderden. De regering besloot daarom bij koninklijk besluit wettelijke maatregelen vast te stellen. Dit werden buitengewone besluiten genoemd. Het geschreven staatsnoodrecht bevatte daarvoor geen bevoegdheid zodat de regering daarvoor naar het ongeschreven staatsnoodrecht greep.

In de naoorlogse rechtspraak is de rechtmatigheid van deze buitengewone besluiten ter discussie gesteld. Voor het rechtmatig kunnen uitvoerdigen van zo'n besluit – dat kracht van wet (in formele zin) heeft – formuleerde de Hoge Raad een drietal voorwaarden waaraan moet zijn voldaan.²⁴ Ten eerste moet ten gevolge van de buitengewone omstandigheden het gezamenlijk uitoefenen van de wetgevende macht door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk niet mogelijk zijn. De tweede eis is dat de omstandigheden om wettelijke maatregelen vragen en de derde eis is dat het herstel van de samenwerking tussen de regering en Staten-Generaal niet kan worden afgewacht.

Ongeschreven staatsnoodrecht kan ook worden toegepast door andere organen van de centrale overheid, zoals ministers. Door middel van ongeschreven staatsnoodrecht kan zelfs van het geschreven staatsnoodrecht worden afgeweken. Van deze twee regels getuigt een voorval tijdens de watersnood in 1995 waar acuut containers nodig waren. Het uitvoeren van de procedures van de Vorderingswet zou op dat moment tot teveel vertraging hebben geleid, zodat de Minister van Economische Zaken besloot de containers te vorderen op basis van ongeschreven staatsnoodrecht.²⁵

De naoorlogse rechtspraak bevestigt verder dat ook organen van een decentrale overheid, zoals een burgemeester, zich kunnen beroepen op ongeschreven staatsnoodrecht.²⁶

1.4. Toepassingscriteria

Het ongeschreven staatsnoodrecht kan worden toegepast zodra sprake is van buitengewone omstandigheden. De wetgever heeft wel uitgesproken dat de greep naar het ongeschreven staatsnoodrecht de uitzondering moet zijn op de regel, dat het bevoegd gezag zich van de geschreven noodbevoegdheden moet bedienen. De keur aan noodwetten op diverse terreinen met in uiterste gevallen zeer verstrekkende bevoegdheden 'vormt een noodzakelijke consequentie van het streven om voor het optreden van de overheid in buitengewone omstandigheden geen beroep

op het beginsel van het ongeschreven staatsnoodrecht te doen.'²⁷ Het is dus ook een bewuste keuze geweest om het ongeschreven staatsnoodrecht niet in artikel 103 van de Grondwet te benoemen. '[W]anneer het niet anders kan, [en] aan bepaalde voorschriften voorbij moet worden gegaan, (...) dan [zullen] ook alle betrokkenen zich bewust (...) zijn, dat dit inconstitutioneel gedrag slechts te rechtvaardigen is voor zover het onvermijdelijk is, en dat de afwijking slechts zo klein mogelijk moet blijven.'²⁸

1.5. De noodverordenende en -bevelende bevoegdheid van de burgemeester

De burgemeester heeft de bevoegdheid om noodverordeningen²⁹ en -bevelen³⁰ uit te vaardigen. Genoemde bevoegdheden van de burgemeester worden bij bovenlokale rampen of crises uitgeoefend door de voorzitter van de veiligheidsregio.³¹ In de literatuur wordt dit wel tot het (eerdergenoemde vormvrije) staatsnoodrecht gerekend.³² Enigszins eigenwijs aarzel ik zelf deze bevoegdheid tot het staatsnoodrecht te rekenen, omdat in de Gemeentewet expliciet is bepaald dat met deze instrumenten niet mag worden afgeweken van wat in de Grondwet is bepaald. Voor het hiervoor besproken staatsnoodrecht is dat expliciet wel toegestaan. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat het een heel bewuste keuze is geweest de burgemeester die bevoegdheid niet te geven.³³ Verder zijn geen 'buitengewone omstandigheden' vereist om de burgemeester gebruik te laten maken van genoemde bevoegdheden.³⁴

1.6. Verdragsverplichtingen

Het in werking stellen en vervolgens uitoefenen van bepaalde noodbevoegdheden kan ook een inbreuk opleveren op grondrechten die worden beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).³⁵ In die verdragen is dan ook een voorziening opgenomen die het mogelijk maakt om tijdens een noodtoestand maatregelen te nemen die afwijken van de verplichtingen die lidstaten op grond van die verdragen hebben.³⁶ De maatregelen mogen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om de noodtoestand het hoofd te bieden, een criterium dat vergelijkbaar is met onze nationaalrechtelijke evenredigheidstoets, en niet in strijd zijn met ander internationaal recht. Het IVBPR voegt daar nog aan toe dat de maatregelen geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst mogen inhouden.

Ook het EVRM en het IVBPR hebben, net als onze eigen Grondwet, een aantal *notstandfeste* bepalingen waarvan dus ook in een noodtoestand niet mag worden afgeweken. Het EVRM rekent hiertoe het recht op leven, waarop wel een inbreuk mogelijk is door rechtmatige oorlogshandelingen, het folterverbod, het slavernijverbod en het (strafrechtelijk) legaliteitsbeginsel.³⁷ Het IVBPR kent eenzelfde lijst³⁸ en voegt daar nog een drietal rechten aan toe.³⁹

Tot slot moeten afwijkingen van de verdragen onverwijld bekend worden gesteld onder vermelding van de redenen waarom de afwijkingen hebben plaatsgevonden. Ook moet worden gemeld wanneer de noodmaatregelen niet meer van kracht zijn en de verdragen weer ten volle

Ook het EVRM en het IVBPR hebben, net als onze eigen Grondwet, een aantal *notstandfeste* bepalingen waarvan dus ook in een noodtoestand niet mag worden afgeweken

worden toegepast.⁴⁰ Tot op heden hebben tien lidstaten op grond van artikel 15 EVRM gemeld dat zij in het kader van de coronacrisis bepaalde rechten tijdelijk inperken.⁴¹ Nederland heeft een dergelijke melding tot op heden nog niet gedaan.

De *European Commission for Democracy through Law*, een adviesorgaan van de Raad van Europa op het gebied van constitutionele vraagstukken, bracht onlangs een compilatie uit van verschillende rapporten en studies naar het staatsnoodrecht waarin onder andere op dit verdragsrechtelijk kader nader wordt ingegaan.⁴²

2. De EHBO-trommel die niet op orde is

2.1. Het geschreven staatsnoodrecht is verouderd en niet meer op orde

Het gros van de noodwetten stamt van voor of tot enkele decennia na de Tweede Wereldoorlog en is geschreven vanuit de maatschappelijke en juridische inzichten van toen. Naar aanleiding van de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 debatteerde de Tweede Kamer over onder andere het staatsnoodrecht. Toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes zei daarover: 'Het betreft inderdaad verouderde wetgeving, waarnaar gekeken zal moeten worden.'⁴³ Er is vervolgens onafhankelijk onderzoek uitgevoerd⁴⁴ naar aanleiding waarvan genoemde minister in 2005 de Kamer onder andere heeft geschreven: 'Mede aan de hand van de aanbevelingen in het rapport kan thans worden gezien waar eventueel leemtes in die sectorale wetgeving zijn en hoe deze kunnen worden opgevuld.'⁴⁵ De toezegging om te 'bezien of modernisering van het staatsnoodrecht gewenst is' is in 2013 en 2018 herhaald.⁴⁶ De regering gaf in 2018 vervolgens aan dat de con-

sultatie over de wijzigingsvoorstellen naar verwachting in de eerst helft van 2019 zou starten,⁴⁷ maar tot op heden is dat nog altijd niet gebeurd.

2.2. De gevolgen aan de hand van drie voorbeelden

Wat zijn de gevolgen van het feit dat de EHBO-trommel van het staatsrecht niet meer op orde is? Dat is te schetsen aan de hand van de volgende voorbeelden uit de huidige crisistijd.

Aan delen van staatsnoodwetgeving wordt in de praktijk geen uitvoering meer gegeven. Zo staat in de Distributiewet dat in beginsel elke gemeente een distributiekring vormt en dat de burgemeester hoofd is van de distributiedienst.⁴⁸ Distributiediensten bestaan echter al decennia niet meer, terwijl daar voor de toepassing wel van wordt uitgegaan. Verder zijn geen toezichthouders aangewezen waardoor de in de wet opgenomen toezichtsbevoegdheden⁴⁹ niet (kunnen) worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de Noodwet voedselvoorziening; die bepaalt dat in iedere provincie een voedselcommissaris is die bij koninklijk besluit wordt benoemd en ontslagen.⁵⁰ Verder kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in door hem te bepalen gebieden voedselcommissarissen aanwijzen, die in die gebieden belast zijn met de uitvoering van krachtens deze wet vastgestelde regelen.⁵¹ Er gelden zowaar nog twee aanwijzingen op grond van die bepaling.⁵² Op grond van de eerste beschikking zijn in iedere provincie de districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen als voedselcommissarissen aangewezen.⁵³ Deze stichting is echter op 14 november 2012 door de Kamer van Koophandel te Den Haag ontbonden.⁵⁴

Dit alles neemt bepaald niet weg dat genoemde onderwerpen nog steeds wetgeving behoeven. Met name

24. HR 30 oktober 1946, *NJ* 1946/737.

25. M. Nooijen & P.J.J. van der Kruit, *Handboek Staatsnoodrecht*, Zwolle: Plantijn/Casparie 2009, p. 17.

26. HR 15 februari 1952, *NJ* 1953/52.

27. *Kamerstukken II* 1964/65, 7187, 6, p. 1.

28. *Kamerstukken II* 1978/79, 15681, 3, p. 4 en *Kamerstukken II* 1987/88, 20028, 4, p. 14-15.

29. Art. 176 *Gemw.*

30. Art. 175 *Gemw.*

31. Art. 39 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

32. P.A.L. Duchêne, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding* (diss.), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 106 en de daar genoemde literatuur.

33. *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, 3, p. 149-150.

34. Het gaat, zo blijkt uit art. 175 lid 1

Gemw om 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'.

35. J.P. Loof, 'Noodtoestanden in het Nederlandse publiekrecht', in: *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in België en Nederland* 2016, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 122-126.

36. Art. 15 lid 1 EVRM en art. 4 lid 1 IVBPR.

37. Art. 15 lid 2 EVRM.

38. Art. 4 lid 2 IVBPR.

39. Het recht om niet gevangen te worden genomen omdat men niet in staat is een uit een overeenkomst voortvloeiende verplichting na te komen, het recht om als persoon erkend te worden voor de wet en het recht

op vrijheid van denken, geweten en godsdienst.

40. Art. 15 lid 3 EVRM en art. 4 lid 3 IVBPR.

41. www.coe.int/en/web/conventions/notifications.

42. Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency (16 april 2020): [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-Pi\(2020\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-Pi(2020)003-e).

43. *Handelingen II* 2003/04, 66, p. 4346.

44. E.T. Brainich von Brainich Felth, *Het systeem van crisisbeheersing: bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*, Den Haag: Boom 2004.

45. *Kamerstukken II* 2005/06, 29668, 6, p. 2.

46. *Kamerstukken II* 2013/14, 29517, 76, p. 6; *Kamerstukken II* 2017/18, 29668, 26959, nr. 48, p. 3.

47. *Kamerstukken II* 2017/18, 29668, 26959, 48, p. 7.

48. Art. 11, 12 Distributiewet.

49. Dit is nodig op grond van art. 18 Distributiewet.

50. Art. 2 lid 1 Noodwet voedselvoorziening.

51. Art. 3 Noodwet voedselvoorziening.

52. De Beschikking aanwijzing voedselcommissarissen, *Stcrt.* 1965, 141, en de Beschikking Aanwijzing Voedselcommissaris 's-Gravenhage, *Stcrt.* 1970, 73.

53. Art. 1 aanhef en onder a Beschikking aanwijzing voedselcommissarissen.

54. *Stcrt.* 2012, 23935.



© Shutterstock

bij het afkondigen van de eerste maatregelen in verband met de corona-epidemie was er dagenlang een enorme run op levensmiddelen en, opmerkelijk genoeg, wc-papier. De paniek leek zich van velen meester te maken. Gelukkig heeft het niet tot overheidsingrijpen hoeven komen, want de supermarktbranche had voldoende goederen op voorraad. Als het wel zover had moeten komen, is het maar de vraag of de genoemde noodwetgeving in dat geval enige uitkomst had geboden. Op dit moment worden overigens drie distributiecentra van Nederlandse voedselbanken ondersteund.⁵⁵ Dat kan dus om de genoemde redenen niet via de genoemde noodwetgeving en gebeurt in de vorm van militaire steunverlening in welk kader de regering geen (dwingende) (nood)bevoegdheden heeft.⁵⁶ Een prak-

tische oplossing die momenteel volstaat.

Andere delen van het staatsnoodrecht zijn simpelweg verouderd. Een goed voorbeeld daarvan is de Noodwet rechtspleging. In de wet is met name een aantal bepalingen opgenomen om in buitengewone omstandigheden tijdelijke organisatorische maatregelen te nemen. Maar er is ook een noodbevoegdheid opgenomen op grond waarvan de rechter in burgerlijke en strafzaken wettelijke voorschriften betreffende termijnen en vormen buiten beschouwing kan laten, indien deze ten gevolge van de buitengewone omstandigheden in redelijkheid niet in acht konden of kunnen worden genomen.⁵⁷ De wetgever heeft daarbij gedacht aan situaties waarin 'wegens de bijzondere omstandigheden een door de wet geëiste termijn of vorm niet kan worden nageleefd, bijvoorbeeld omdat bij die naleving personen zijn betrokken met wie geen communicatie meer is'.⁵⁸ In de wetsgeschiedenis is verder overwogen dat deze noodvoorziening geen betrekking zou hebben op het bestuursrecht, wat logisch was gelet op hoe destijds grote delen van de bestuursrechtspraak waren georganiseerd.⁵⁹ Het onderstreept wel het gedateerde karakter van ook deze noodwet.

Minister-president Rutte gaf op 26 maart 2020 tijdens een recent Kamerdebat aan dat toepassing van deze

Delen van het staatsnoodrecht zijn simpelweg verouderd. Een goed voorbeeld daarvan is de Noodwet rechtspleging

Noodwet op dit moment niet aan de orde is.⁶⁰ De regering gaf eerder aan dat binnen de Rechtspraak al een aantal maatregelen was getroffen voor onder andere de situatie dat een verdachte en/of zijn raadsman niet in de zittingszaal kan verschijnen.⁶¹ In een recente uitspraak oordeelde de Rechtbank Gelderland dat 'onder de huidige uitzonderlijke omstandigheden de openbaarheid en daarmee de controleerbaarheid van haar werkzaamheden door de huidige werkwijze voldoende wordt gewaarborgd'.⁶² Zonder ook maar iets af te willen doen aan alle goede inspanningen, is het wel de vraag of het wenselijk is dat de rechter zelf – bij gebreke aan een (nood)wettelijke voorziening – een greep naar het ongeschreven staatsnoodrecht moet doen. Als de regering, het parlement of een decentrale overheid dat doet, dan is er altijd de rechter nog om dat te controleren. Maar als de rechter dat zelf moet doen, dan dient de vraag zich aan: wie controleert de controleur? Natuurlijk is er de hogerberoepsrechter en eventueel de cassatierechter, maar wat kunnen zij anders doen – op het op haast autistische wijze vernietigen van deze uitspraken na – dan instemmen met deze praktijk?

Toch stuurde de regering een week na het Kamerdebat van 26 maart 2020 het wetsvoorstel 'Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid'⁶³ voor advisering naar de Raad van State.⁶⁴ Het wetsvoorstel werd op 8 april 2020 bij de Tweede Kamer ingediend⁶⁵ en op 16 april 2020 met algemene stemmen aangenomen. Het wetsvoorstel is vervolgens op 21 april 2020 zonder stemming door de Eerste Kamer aangenomen en op 22 april 2020 in het Staatsblad gepubliceerd⁶⁶ en (deels met terugwerkende kracht tot 16 maart 2020) in werking getreden.⁶⁷ Op grond van deze wet kan, zolang het in verband met de uitbraak van COVID-19 houden van een fysieke zitting niet mogelijk is, in beginsel de mondelinge behandeling plaatsvinden door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel.⁶⁸ Deze wet maakt het niet langer noodzakelijk dat de rechter uit het ongeschreven staatsnoodrecht put om een zaak in deze crisistijd toch op zitting te kunnen behandelen. Dat is, met de hiervoor genoemde zorgen in het achterhoofd, een geruststellende gedachte.

Andere noodwetgeving bevat wetstechnische gebreken. Dat is overigens een probleem dat veel van de noodwetten plaagt. In het slechtste geval, en dat doet zich helaas meer dan eens voor, maakt dat de noodbevoegdheid nutteloos, omdat die alleen maar mag worden uitgeoefend in overeenstemming met degelijke regels. Onder andere de CWU, de wet die juist het in werking stellen van

diverse onderdelen van het staatsnoodrecht coördineert als de beperkte of algemene noodtoestand wordt uitgeroepen, lijdt daaraan. Zo ontbreekt op de lijsten A en B bij die wet een aantal noodbevoegdheden of staan er onjuiste verwijzingen op.⁶⁹ Een voorbeeld is de Hamsterwet. De bevoegdheid om regels te stellen om hamsteren tegen te gaan⁷⁰ staat wel op de lijsten, maar de bevoegdheid om van die regels zo nodig ontheffing te verlenen⁷¹ staat er niet op. Het gevolg van de onvolledige opname van de genoemde artikelen in de lijsten A en B is dat een substantieel deel van de noodwetgeving niet in werking wordt gesteld als slechts de in die lijsten opgesomde bepalingen in het betreffende koninklijk besluit worden opgenomen. In het geval van de Hamsterwet betekent dat bijvoorbeeld dat de regering het hamsteren van bepaalde levensmiddelen wel kan tegengaan, maar bijvoorbeeld medisch personeel – dat momenteel zeer beperkt tijd en mogelijkheden heeft om boodschappen te doen – daarvan geen ontheffing kan verlenen.

Verder zijn er ook problemen ten aanzien van de Wbbbg. Deze wet vraagt op drie plaatsen om nadere regels in een algemene maatregel van bestuur,⁷² op vier plaatsen een ministeriële regeling⁷³ en op twee plaatsen de ministeriële aanwijzing van een autoriteit die een bepaalde noodbevoegdheid mag uitoefenen.⁷⁴ Ze zijn er niet. Opvallend is dat de huidige crisismaatregelen – die onder andere bestaan uit het beperken van het vertoeven in de open lucht, het uitvaardigen van gebiedsverboden en het verbieden van bepaalde samenkomsten en vergaderingen – zijn ingezet buiten de Wbbbg om, terwijl die wet daartoe een expliciete wettelijke grondslag biedt zodra de relevante bepalingen in werking zijn gesteld.⁷⁵ Ik kom daar nog op terug in par. 3.2.

Opvallend is dat de huidige crisismaatregelen zijn ingezet buiten de Wbbbg om, terwijl die wet daartoe een expliciete wettelijke grondslag biedt zodra de relevante bepalingen in werking zijn gesteld

55. Defensie helpt bevoorrading voedselbanken weer op gang, gepubliceerd op 7 april 2020 op www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/04/07/defensie-helpt-bevoorrading-van-voedselbanken-weer-op-gang.

56. De Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang biedt hiervoor de grondslag.

57. Art. 13 Noodwet rechtspleging.

58. Kamerstukken II 1962/63, 7233, 3, p. 7.

59. Kamerstukken II 1962/63, 7233, 3,

p. 4.

60. Ongecorrigeerd verslag van de vergadering van de Tweede Kamer op 26 maart 2020, aanvang 10:15 uur, geraadpleegd op www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen.

61. *Aanhangsel Handelingen II* 2019/20, 2226.

62. Rb. Gelderland 25 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2011.

63. Kamerstukken II 2019/20, 35434, 2.

64. Kamerstukken II 2019/20, 35434, 4, p. 1.

65. Kamerstukken II 2019/20, 35434, 1.

66. *Stb.* 2020, 124.

67. Besluit van 22 april 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, *Stb.* 2020, 126.

68. Art. 2 lid 1 en art. 28 lid 1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.

69. Een aantal noodbevoegdheden op grond van de Bodemproductiewet 1939, de Distributiewet, de Hamsterwet en de Prijzenwet ontbreekt op genoemde lijsten. De verwijzing daarop naar de relevante bepalingen van de Loodsenwet, de Postwet

2009 en de Wet behoud scheepsruimte 1939 bevat onjuistheden.

70. Art. 3 Hamsterwet.

71. Art. 4 Hamsterwet.

72. Art. 8 lid 2, art. 9 lid 4 en art. 26 lid 1 Wbbbg.

73. Art. 14 lid 2, art. 15 lid 2, art. 16 lid 4 en art. 17 lid 4 Wbbbg.

74. Art. 14 lid 1 en art. 17 lid 1 Wbbbg.

75. Aldus ook B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, 'COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht', *NJB* 2020/879, p. 943.

3. Op zoek naar een nieuwe EHBO-trommel

Het probleem en een aantal onwenselijke gevolgen daarvan zijn in beeld gebracht. Maar wat kan er al tijdens deze crisis worden gedaan om het staatsnoodrecht weer op orde te brengen, zodat het ook voor de regering een betrouwbaar instrument is om in crisistijd in te zetten?

3.1. Moet het geschreven staatsnoodrecht de norm blijven?

Het huidige systeem van een bij voorkeur op voorhand volledig geregeld geschreven staatsnoodrecht vergt periodiek onderhoud, terwijl het verleden laat zien dat de wetgever zich er maar niet toe kan brengen dat periodiek onderhoud te plegen. Maar is zo'n volledig geschreven staatsnoodrecht noodzakelijk?

De uit de jaren zestig van de vorige eeuw stammende overwegingen om vooral op een geschreven staatsnoodrecht te rekenen zijn begrijpelijk. In de wetsgeschiedenis is meermaals de angst geuit dat bij gebruik van het ongeschreven staatsnoodrecht misbruik op de loer ligt. Dat was, zeker toen, geen onbegrijpelijke angst. De Tweede Wereldoorlog lag nog vers in het geheugen, net als de wijze waarop Hitler in de jaren dertig het staatsnoodrecht gebruikte om de macht te grijpen. Om de noden van het volk en het Rijk te kunnen lenigen – zo was de officiële lezing althans – kon Hitler op 24 maart 1933 met succes een *Ermächtigungsgesetz* door het parlement loodsen die de parlementaire bevoegdheden bij de regering neerlegde, in eerste instantie tot 1 april 1937.⁷⁶ De *Ermächtigungsgesetz* werd nog tweemaal door het parlement verlengd, tot 1 april 1941 en 10 mei 1943. Op die laatste datum bepaalde Hitler dat de *Ermächtigungsgesetz* tot nader order bleef gelden.⁷⁷ Als laatste wetgevingsdaad had het parlement Hitler al op 26 april 1942 'gedurende deze oorlogstijd' de macht gegeven 'alles te doen' 'zonder daarbij aan geldende rechtsregels gebonden te zijn'.⁷⁸

Het is altijd verstandig opmerkzaam te blijven en lessen te leren van het verleden, maar de toenmalige Duitse situatie verschilt wel danig van de onze. Duitsland was toen een jonge democratie. Een belangrijk deel van de bevolking was nog gewend aan een sterke leider die aan de touwtjes trekt. En dat is ook wat er nu in Hongarije gebeurt. Premier Orbán heeft het parlement ertoe gebracht zichzelf buiten spel te zetten; dankzij een noodwet kan hij voor onbepaalde tijd met volmachten regeren.⁷⁹ Dit is het soort ongeclausuleerde machtigingswet waar men – gezien eerdergenoemd historisch precedent – erg huiverig voor moet zijn.

In België is ervoor gekozen om door middel van een machtigingswet de regering de bevoegdheid te geven om bij koninklijk besluit wettelijke maatregelen te nemen 'teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevol-

gen ervan op te vangen'.⁸⁰ In deze machtigingswet zijn acht terreinen benoemd waar de maatregelen betrekking op mogen hebben, zoals het handhaven van de volksgezondheid en de openbare orde, de continuïteit van de economie en de rechtspraak.⁸¹ In België kiest men er dus wel voor, op sterk door de wetgever ingekaderde wijze, het ongeschreven staatsnoodrecht te hanteren. De Belgische machtigingswet is daardoor op geen manier te vergelijken met de wetgeving die onlangs in Hongarije of destijds in Duitsland werd aangenomen. De Belgische machtigingswet geldt verder maar voor drie maanden⁸² ten aanzien van een beperkt aantal terreinen⁸³ en de op grond van de machtigingswet gegeven koninklijke besluiten moeten binnen een jaar door middel van een door het parlement vast te stellen wet zijn bekrachtigd, anders worden ze geacht nooit gelding te hebben gehad.⁸⁴

In Nederland wringen we ons momenteel in de nodige rechtstatelijke bochten om noodwetgeving – die telkens de vrij neutrale term 'tijdelijke wet' krijgt – via het in de Grondwet vastgelegde wetgevingstraject⁸⁵ vast te stellen. De eerdergenoemde Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid, maar ook de 'Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba'⁸⁶ getuigen daarvan. Beide wetten zijn sinds de indiening binnen enkele weken door de Raad van State van advies voorzien en vervolgens door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd, terwijl aan de beraadslagingen in de Tweede Kamer feitelijk maar een heel beperkt aantal Kamerleden deelnam.

Onlangs heeft de Raad van State, op verzoek van de voorzitter van de Eerste Kamer, een advies uitgebracht over de mogelijkheden om tijdens de coronacrisis plenair digitaal te beraadslagen en te besluiten.⁸⁷ Digitaal beraadslagen en besluiten betreft in ieder geval meer Kamerleden bij de besluitvorming, maar de feitelijke parlementaire inbreng blijft nihil zolang de noodwetgeving als hamerstuk wordt behandeld. Bovendien is de vraag of het in crisistijd reëel is om uitgebreid over vast te stellen noodwetgeving te debatteren en of er dus feitelijk veel terecht komt van parlementaire inbreng. Dat brengt wat mij betreft een machtigingswet zoals die in België geldt als reële optie in beeld. Het voordeel daarvan is ook nog eens dat noodwetgeving sneller kan worden vastgesteld of gewijzigd, omdat ook daar voor het vaststellen van een koninklijk besluit de instemming van parlement en senaat niet is vereist. Een machtigingswet die het toelaat om bepaalde wettelijke maatregelen bij koninklijk besluit vast te stellen bespaart dus tijd. Tijd is in een crisis een luxe waar je opeens gebrek aan kunt hebben, vaak uitgerend net op die momenten dat je het zo hard nodig hebt.

Digitaal beraadslagen en besluiten betreft in ieder geval meer Kamerleden bij de besluitvorming, maar de feitelijke parlementaire inbreng blijft nihil zolang de noodwetgeving als hamerstuk wordt behandeld

3.2. Moet een mondiale crisis met regionaal recht worden beteugeld?

‘Op dit moment bieden de Wet publieke gezondheid, de Wet veiligheidsregio’s en de Gemeentewet ons de grondslag voor [de getroffen maatregelen; AFV] (...) en hoe zich dat vertaalt in de lokale noodverordeningen, dus daar volstaat het bestaande juridisch kader. Tot op heden is noodwetgeving op rijksniveau niet nodig gebleken, aldus minister-president Rutte tijdens het Kamerdebat op 26 maart 2020.⁸⁸

De maatregelen die op dit moment in Nederland van kracht zijn, zijn dus neergelegd in noodverordeningen van de voorzitters van de 25 veiligheidsregio’s. Zij ontvangen daar aanwijzingen voor van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die leiding geeft aan de bestrijding.⁸⁹ De vraag is wel wat in deze crisis de meerwaarde nog is van het handhaven van deze in opzet regionale crisisstructuur, terwijl van een landelijke – zelfs mondiale – crisis sprake is.

Ook de Wet veiligheidsregio’s bevat een aantal staatsnoodrechtelijke bepalingen, waaronder de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om de genoemde noodverordenende bevoegdheid aan zich te trekken of daar een andere autoriteit mee te belasten.⁹⁰ De reden om hierop te wijzen is dat de maatregelen die in Nederland gelden reeds op hoofdlijnen landelijk worden bepaald. Om ze naar de burger toe afdwingbaar te maken is omzetting in een noodverordening nodig. Daar gaat nu tijd overheen. Zo besloot het kabinet op 15 maart 2020 om de horeca te sluiten, maar de maatregel kreeg op 16 en 17 maart 2020 pas verbindende kracht doordat die toen in noodverordeningen was neergelegd. Dit gebeurde ook ten aanzien van de huidige op 26 maart 2020 ingegane maatregelen. Die waren al op 23 maart door de regering aangekondigd, maar er was wederom tijd nodig om ze in noodverordeningen om te zetten.

Daarnaast zijn tussen de verschillende verordeningen van de veiligheidsregio’s ook verschillen ontstaan. Afzonderlijke besluiten van de 25 veiligheidsregio’s over hotels, campings en vakantieparken leiden tot chaos. (...)

Iedere regio heeft gisteren zijn eigen besluit genomen, waardoor de regels in het hele land verschillen.⁹¹ Ook chaos – om het door de NOS gekozen woord maar te gebruiken – is iets dat je als overheid in een crisis juist wilt voorkomen.

Tegen deze achtergrond kan worden afgevraagd of het niet raadzamer is om de noodverordenende bevoegdheid van de voorzitters van de veiligheidsregio’s te laten overgaan naar bijvoorbeeld de Minister van Justitie en Veiligheid. Natuurlijk heeft het per veiligheidsregio leveren van maatwerk voordelen, maar dat voordeel moet bepaald niet worden overschat. Nederland is geografisch gezien een klein land waarvan de afzonderlijke regio’s door een uitvoerig wegen- en spoorwegnet ook nog eens goed met elkaar verbonden zijn. Daarmee is niet gezegd dat geen enkel regionaal verschil acceptabel is. Zo is in de Veiligheidsregio Zeeland besloten (de facto) de vakantieparken te sluiten, om de begrijpelijke reden dat een forse toestroom van toeristen werd verwacht die de zorgcontinuïteit in gevaar zou kunnen brengen.⁹² Dergelijk maatwerk kan de Minister van Justitie en Veiligheid of een door hem aan te wijzen autoriteit dan ook zo nodig per regio blijven leveren als daar goede argumenten voor zijn. Vanuit het oogpunt van tijdsbesparing en uniformiteit van de in Nederland geldende regels is er daarentegen veel voor te zeggen om de noodverordenende bevoegdheid centraal uit te oefenen. De maatregelen die de regering dan afkondigt kunnen zo terstond worden omgezet in voor ieder bindende en uniforme regels. Op het moment van het schrijven van dit artikel is een (grote) verandering van de geldende noodverordeningen niet aan de orde, maar niemand weet hoe lang dat zo blijft.

4. Afsluiting

Het Nederlandse staatsnoodrecht is nu een EHBO-trommel die niet op orde is. De regering heeft tijdens de coronacrisis nog niet van het geschreven staatsnoodrecht gebruik gemaakt, en voor een aantal terreinen is dat maar goed ook. Als de regering de voedseldistributie ter hand

Als de regering de voedseldistributie ter hand had moeten nemen, dan was men al snel tot de pijnlijke conclusie gekomen dat de daarvoor bestaande noodwetgeving diverse gebreken vertoont

76. Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, *Reichsgesetzblatt* 1933, Teil I, nr. 25.

77. Erlaß des Führers über die Regierungsgesetzgebung, *Reichsgesetzblatt* 1943, Teil I, nr. 49.

78. Beschluß des Großdeutschen Reichstags, *Reichsgesetzblatt* 1942, Teil I, nr. 44.

79. Viktor Orban pleegt ongeziene machts-greep in Hongarije, gepubliceerd op 30 maart 2020 op www.tijd.be.

80. Zie art. 2 lid 1 Machtigingswet. Het nu nog wetsvoorstel is te raadplegen op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers: www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1104/55K1104006.pdf.

81. Art. 5 par. 1 Machtigingswet.

82. Art. 7 lid 1 Machtigingswet. De maatregelen mogen ingevolge art. 2 lid 2 Machtigingswet overigens ‘zo nodig’ wel terugwerken tot 1 maart 2020.

83. Art. 5 par. 1. Machtigingswet.

84. Art. 7 lid 2 en 3 Machtigingswet.

85. Art. 81 t/m 88 Gw.

86. *Kamerstukken II* 2019/20, 35424, 2.

87. *Kamerstukken I* 2019/20, CXXXIX, C, (verzoek) en *Kamerstukken I* 2019-20, CXXXIX, nr. E (advies).

88. Voor een uitvoeriger beschrijving van dit wettelijk kader, zie: B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht’, *NJB* 2020/879, p. 938-942, en A.C. Hendriks,

‘Nood breekt wet in tijden van corona’, *NJB* 2020/880, p. 950-954.

89. Art. 6 lid 4 en art. 7 lid 1 Wet publieke gezondheid.

90. Art. 54 Wet veiligheidsregio’s.

91. *Camping dicht, maar verblijf in stacaravan mag wel: ‘Het is een chaos’*, gepubliceerd op 27 maart 2020 op www.nos.nl.

92. B.J.P.G. Roozendaal & S.A.L. van de Sande, ‘COVID-19 in het publiekrecht – een overzicht’, *NJB* 2020/879, p. 946.

had moeten nemen, dan was men al snel tot de pijnlijke conclusie gekomen dat de daarvoor bestaande noodwetgeving diverse gebreken vertoont. Maar bovenal had men moeten constateren dat de wetgeving in de praktijk niet kan functioneren, omdat de uitvoeringsorganisaties waarin de wet voorziet feitelijk niet meer bestaan. Verder is de noodwetgeving op het gebied van de rechtspraak verouderd, wat erin heeft geresulteerd dat onder stoom en kokend water tijdelijke wetgeving tot stand moet worden gebracht om de rechtspraak in deze crisistijd te kunnen laten functioneren. En de Wbbbg – die het burgerlijk gezag in buitengewone omstandigheden aanvullende noodbevoegdheden toekent – wordt momenteel omzeild doordat die bevoegdheden via regionale noodverordeningen worden uitgeoefend.

Dat de noodwetgeving niet op orde is, is – zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis – iets dat al zeer geruime tijd bekend is. Ik waag me niet aan speculaties of deze wetenschap ook de huiver voedt om andere delen van het staatsnoodrecht – waarvan de wetgeving wel in orde is – in werking te stellen. Dat laatste is in ieder geval wel te

overwegen ten aanzien van het vaststellen van de noodverordeningen waarin de huidige crisismaatregelen hun beslag krijgen. Genoemde bepalingen van de Wet veiligheidsregio's geven, nadat ze in werking zijn gesteld, de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om de noodverordenende bevoegdheid aan zich te trekken of bij een door hem aan te wijzen autoriteit te beleggen. De noodzaak daartoe kan met name ingegeven zijn vanuit de wens om, zeker in crisistijd, uniform en zonder onnodig tijdverlies algemeen verbindende voorschriften tot stand te kunnen brengen.

Naast geschreven staatsnoodrecht kan ook een beroep op ongeschreven staatsnoodrecht worden gedaan. De (Grond)wetgever heeft gebruikmaking van dat instrument destijds onwenselijk geacht, maar onder omstandigheden is het desalniettemin toelaatbaar te achten. Het Belgische model, waarin de regering door middel van een machtigingswet op een beperkt aantal terreinen tijdelijk de bevoegdheid krijgt om bij koninklijk besluit wettelijke maatregelen te nemen, verdient in dit verband de aandacht. •