

Opvang vluchtelingen uit Oekraïne m.b.v. noodrecht

220304 (2)

Indien vluchtelingen uit Oekraïne in groten getale (ook) naar ons land komen, zal voor deze mensen onderdak gevonden moeten worden. Onderstaande juridische verkenning gaat uit van een situatie waarin het om zoveel mensen gaat dat de openbare orde en veiligheid wordt aangetast of dreigt te worden aangetast – waarbij dit begrip ruim wordt uitgelegd en ook de veiligheid van de vluchtelingen hieronder wordt gevat – en dat de reguliere regels en mechanismen tekort schieten om de problemen het hoofd te bieden. Er is dan dus sprake van een potentieel maatschappij ontwrichtende crisis.

Hieronder wordt geschetst wat de (extra) juridische mogelijkheden zijn om deze toestroom op te vangen, en of er sprake is van zodanige buitengewone omstandigheden dat noodrechtelijke bevoegdheden moeten *kunnen* worden ingezet. Het betreft een eerste inventarisatie van de juridische mogelijkheden, die verder toegespitst kan worden op concrete vragen als daar meer duidelijkheid over bestaat.

Als kanttkening vooraf mag dienen dat in een situatie als deze de aandacht niet primair zou moeten uitgaan naar de juridische vormgeving van oplossingen en dat ieder binnen zijn bevoegdheden en mogelijkheden een bijdrage levert.

Wet veiligheidsregio's (Wvr)

Uitgangspunt is dat als de toestroom van vluchtelingen dusdanig groot is dat veiligheid van een zeer grote groep mensen in het geding komt, er sprake is van een crisis/buitengewone omstandigheden. Deze crisis gaat de lokale en regionale schaal te boven. Nationale regie is dus noodzakelijk, hetgeen overigens niet hoeft te betekenen dat ook alle formele bevoegdheden op nationaal niveau komen te liggen. Bij een landelijke/nationale crisis is tevens sprake van een crisis van meer dan plaatselijke betekenis en zelfs van meer dan regionale betekenis, waardoor de artikelen 39 tot en met 44 van de Wet veiligheidsregio's van toepassing zijn ten behoeve van de crisisbeheersing.

De Wet veiligheidsregio's biedt echter geen bevoegdheden die zien op het onderdak verschaffen aan vluchtelingen, en daarom heeft deze wet ten aanzien van de inzet van bevoegdheden hiertoe geen meerwaarde.

Overigens zou in de crisis wel gebruikt gemaakt kunnen worden van de in de Wet veiligheidsregio's geregelde crisisstructuur met een regionaal beleidsteam, onder voorzitterschap van de voorzitter van de veiligheidsregio. Dat is dan vooral een gremium voor overleg en afstemming op regionale schaal, waarbij de voorzitter veiligheidsregio een coördinerende rol vervult. Op landelijk niveau kan afstemming plaatsvinden in het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad en het Rijk kunnen dan ook voor afstemming zorgen tussen de nationale en decentrale overheden.

Noodrecht

Wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden, kan worden overwogen noodbevoegdheden in te zetten uit de Wet verplaatsing bevolking, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de Vorderingswet. Zou voor een dergelijke optie gekozen worden, dan betreft het een toepassing van noodrecht buiten een noodtoestand. Dat betekent dat de relevante bepalingen uit de desbetreffende wet in werking moeten worden gesteld via een koninklijk besluit op voordracht van de minister-president, zonder dat de noodtoestand wordt uitgeroepen. Dat kost weinig tijd. Zodra het besluit is genomen, moet een voorstel van wet aan de Tweede Kamer worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepalingen. Zodra er geen sprake meer is van buitengewone omstandigheden, moeten de in werking gestelde bepalingen buiten werking worden gesteld.

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn bij de inzet van deze wetgeving van toepassing nu hierbij diverse grondrechten in het geding zijn.

Wet verplaatsing bevolking (Wvb)

De Wet verplaatsing bevolking (Wvb) is mede "van toepassing op volksverplaatsingen op grote schaal, welke niet het gevolg zijn van een last tot verplaatsing." (artikel 2c Wvb). De wetsgeschiedenis maakt duidelijk dat daarvan ook sprake is bij het overschrijden van onze

grenzen van grote groepen van vluchtelingen.¹ Die situatie lijkt hier primair aan de orde. Mogelijk moet ook gebruik gemaakt worden van de bevoegdheid om een last tot verplaatsing te geven – gericht tot de vluchtelingen, om deze over het land te spreiden. Deze bevoegdheid komt aan de minister toe.² Dit maakt dus landelijke spreiding onder regie van het Rijk mogelijk. Voordat hiertoe wordt overgegaan, is een expliciete afweging noodzakelijk van de verschillende grondrechten die in het geding zijn. Dit is in de eerste plaats de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, nu personen die normaliter vrij zijn zelf hun verblijfsplaats te kiezen, in deze keuzevrijheid beperkt worden.

Artikel 7, eerste lid, Wvb stelt dat de burgemeester ten behoeve van verplaatste en te verplaatsen personen hetzij het beschikbaar stellen van onderkomens, hetzij onderbrenging kan vorderen. Het noodrecht brengt de burgemeesters dus in de positie binnen hun gemeente de opvang te regelen. Er zal in de praktijk uiteraard meer nodig zijn dan alleen deze grondslag om de noodzakelijke opvang te regelen. Zo moet bijvoorbeeld het recht op eigendom van de betreffende onderkomens als grondrecht meegewogen worden. Dat betekent dat ook deze bevoegdheid slechts gebruikt kan worden als er geen minder zware bevoegdheden gebruikt kunnen worden en de toepassing in verhouding staat tot de bescherming van de vluchtelingen.

Artikel 7, vijfde lid, Wvb bepaalt dat de minister nadere regelen vaststelt omtrent de toepassing van (onder meer) het eerste lid. Gelet op het karakter van artikel 7, eerste lid, Wvb zal dat om niet meer dan randvoorwaarden kunnen gaan. De voorzitters van de veiligheidsregio hebben geen formele rol in deze wet. Zij kunnen als voorzitter dus uitsluitend een coördinerende rol spelen, maar overigens uiteraard als burgemeester in de eigen gemeente optreden.

Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)

Er zou zo nodig vervolgens ook voor gekozen kunnen worden om artikel 7 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag in werking te stellen. Daardoor wordt de minister van JenV bevoegd te voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de commissaris van de Koning en de burgemeester die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en veiligheid, door die uitoefening geheel of ten dele aan zich te trekken dan wel daarmee geheel of ten dele een ander orgaan van burgerlijk gezag te belasten. Dit heeft dan ook betrekking op de bevoegdheden van de burgemeesters op grond van de Wet verplaatsing bevolking.

Vorderingswet

Een andere mogelijkheid is het gebruik van de Vorderingswet. Artikel 3a van de Vorderingswet geeft iedere minister de bevoegdheid om een recht tot gebruik van zaken te vorderen. Die bevoegdheid kan ook worden toegepast op (vakantie)woningen. Artikel 15 van de Vorderingswet verplicht tot schadeloosstelling van degene van wie het gebruik van de zaak is gevorderd. Hierbij rust de bevoegdheid dus bij de minister zelf. Ook hierbij moet het recht op eigendom worden afgewogen tegen de te dienen doelen.

Voorwaarde voor inzet van noodrecht: buitengewone omstandigheden

Inzet van voorgaande noodbevoegdheden kan uitsluitend indien sprake is van buitengewone omstandigheden, dus enkel wanneer er daadwerkelijk sprake is van zeer grote aantallen op een specifiek moment. Deze wetgeving is nadrukkelijk niet bedoeld voor de opvang van reguliere asielstromen.

Vergelijking met de inzet van noodrecht in het kader van aanpak Covid-19: de avondklok

¹ De term vluchtelingen ziet hier op de feitelijke situatie. Op dit moment mogen zij op grond van het associatieverdrag met Oekraïne rechtmatig in Nederland verblijven gedurende drie maanden. Er wordt gesproken over verlenging van die termijn. Zij hoeven zich daarom niet te melden bij het COA. Zij zijn echter evenmin vergunninghouder als bedoeld in de Huisvestingswet. De gemeente heeft dus geen verplichting een woning aan te bieden.

² De Wet verplaatsing bevolking spreekt van de minister van Binnenlandse Zaken, maar gelet op de overgang van de rampenbestrijding naar JenV is het mogelijk hiervoor nu de minister van JenV te lezen. Overigens is het voorstelbaar dat ook de minister van BZK hier een rol zou hebben vanwege de rol van de individuele burgemeesters. Dit moet nader worden bezien.

De avondklok is begin vorig jaar ingesteld op basis van een in werking gestelde noodrechtelijke bepaling. Omdat er door een uitspraak in kort geding in eerste instantie twijfel was over de juridische grondslag, is vervolgens de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm covid-19) aangepast, waarmee de noodmaatregel "avondklok" aan de gereedschapskist van de Twm covid-19 werd toegevoegd. Later werd na een uitspraak van het Hof Den Haag duidelijk dat de aanvankelijke twijfel volkomen onterecht was. Deze voorgeschiedenis maakt duidelijk dat de noodwetgeving zonder meer kan worden ingezet als daar termen voor zijn.³

Het is niet gebruikelijk een noodmaatregel in een wet op te nemen. Wel moet zodra een noodmaatregel is ingezet, onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepalingen.

Zou in casu worden overwogen het noodrecht in te zetten, dan is het aan te bevelen dit tijdig aan beide Kamers te melden, zodat desgewenst over deze aanpak gedebatteerd kan worden in het parlement. En in de samenleving. Op die wijze wordt voorkomen dat de gang van zaken rond de avondklok zich herhaalt.

³ De twijfel werd veroorzaakt doordat er naast de noodwetgeving ook specifieke wetgeving was voor de bestrijding van de coronacrisis, de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 die onder de Wet publieke gezondheid. Ook in dit opzicht is de situatie bij COVID-19 niet goed vergelijkbaar met deze situatie.