



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Uit nood geboren: Constitutionele verandering in tijden van crisis

de Wilde, M.

**Publication date**

2013

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

de Wilde, M. (2013). *Uit nood geboren: Constitutionele verandering in tijden van crisis*. (Oratiereeks). Universiteit van Amsterdam. [http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-3107weboratie\\_De\\_Wilde\\_LR\\_-\\_DEF.pdf](http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-3107weboratie_De_Wilde_LR_-_DEF.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Uit nood geboren

# Uit nood geboren

*Constitutionele verandering in tijden van crisis*

*Rede*

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt  
van hoogleraar Algemene rechtsleer  
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
van de Universiteit van Amsterdam  
op vrijdag 8 november 2013

door

Marc de Wilde

Dit is oratie 481, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Opmaak: JAPES, Amsterdam  
Foto auteur: Jeroen Oerlemans

© Universiteit van Amsterdam, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*Mevrouw de Rector Magnificus,  
Mijnheer de Decaan,  
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

Wij leven in een tijd van crisis. Wereldwijd hebben overheden hun toevlucht genomen tot het gebruik van noodbevoegdheden. Zo worden noodbevoegdheden ingezet om verdachten van terrorisme op te sporen en te detineren, of door middel van *drones*, onbemande vliegtuigjes, te liquideren.<sup>1</sup> Maar ook in de financiële sfeer wordt op grote schaal gebruik gemaakt van noodbevoegdheden, onder meer om banken overeind te houden en zelfs landen voor faillissement te behoeden.<sup>2</sup> Het toenemende gebruik van noodbevoegdheden heeft grote gevolgen voor onze rechtsstaat. Want waar het handelen van de overheid gewoonlijk wordt beperkt door het recht, gelden deze beperkingen niet, of in mindere mate, in noodsituaties. De overheid krijgt dan tijdelijk ruimere bevoegdheden, die haar in staat stellen om de crisis snel en effectief te bestrijden. Zo is zij bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen te nemen, zelfs als zij daarbij afwijkt van de rechten van burgers en de eis van voorafgaande parlementaire goedkeuring.<sup>3</sup>

Juist omdat de overheid in noodsituaties tijdelijk wordt vrijgesteld van deze juridische beperkingen, bestaat het gevaar dat zij haar bevoegdheden misbruikt. Zo kan zij de noodsituatie aangrijpen als excuus om ongestraft de rechten van burgers te schenden of om controversiële maatregelen te nemen die democratische legitimiteit ontberen. Hier doet zich een dilemma voor dat raakt aan de kern van onze rechtsstaat: in tijden van crisis is het soms noodzakelijk om ruimere bevoegdheden toe te kennen aan de overheid, zodat zij de crisis daadkrachtig kan bestrijden, maar juist die ruimere bevoegdheden kunnen gemakkelijk leiden tot een ondermijning van de rechtsstaat, omdat de controle daarop noodzakelijkerwijs beperkt is. Met andere woorden: de noodbevoegdheden die zijn bedoeld om de rechtsstaat te beschermen, kunnen zelf een gevaar vormen voor de rechtsstaat. Dat is het geval wanneer de overheid haar noodbevoegdheden misbruikt als excuus voor ongecontroleerde machtsuitoefening.

De gevaren van ongecontroleerde machtsuitoefening blijven beperkt wanneer de crisis van voorbijgaande aard is en de noodbevoegdheden tijdelijk

zijn. Maar juist voor de huidige crises lijkt dat niet te gelden: zo duren de dreiging van het terrorisme en de financiële crisis in feite al jaren. Daarmee dreigt het gebruik van noodbevoegdheden een meer permanent karakter te krijgen en de controle op de overheid blijvend te worden beperkt. Uiteindelijk kan dit leiden tot een wijziging van constitutionele verhoudingen: de positie van de uitvoerende macht wordt dan blijvend versterkt ten koste van die van de wetgevende en rechtsprekende macht.<sup>4</sup> Daarvoor is het niet nodig dat de tekst van de constitutie wordt gewijzigd, maar slechts dat de betekenis die er in de praktijk aan wordt gegeven, geleidelijk verandert. Het is deze stille en sluipende wijziging van constituties in tijden van crisis, die onze bijzondere aandacht verdient.

In het navolgende zal ik de problematiek van noodbevoegdheden historisch benaderen, niet alleen omdat ik meen dat de geschiedenis van noodbevoegdheden op zichzelf interessant is, maar vooral omdat ik geloof dat deze geschiedenis relevant is voor het heden, voor ons begrip en onze beoordeling van het actuele recht. Zo zal ik nagaan welke rechtsnormen door de eeuwen heen zijn ontwikkeld om misbruik van noodbevoegdheden te voorkomen en waarom deze normen in sommige contexten wél en in andere niet effectief zijn gebleken. Mijn aandacht gaat vooral uit naar die momenten waarop het gebruik van noodbevoegdheden leidde tot een permanente wijziging van de constitutie. Daarbij wil ik mij beperken tot de bespreking van drie historische momenten: de val van de Romeinse Republiek in de eerste eeuw voor Chr., de opkomst van gecentraliseerde staten aan het einde van de middeleeuwen, en de ondergang van de Weimar Republiek in de jaren dertig van de vorige eeuw. Ik wil eindigen met een korte beschouwing over het gebruik van noodbevoegdheden in onze tijd en de gevolgen die dit heeft voor onze rechtsstaat.

## **De dictatuur en de ondergang van de Romeinse Republiek**

Allereerst dus terug naar Rome. Het gebruik van noodbevoegdheden is voor het eerst op grote schaal voorgekomen in de Romeinse Republiek, vanaf de vijfde eeuw voor Christus. In deze periode was een specifieke ambtsdrager, de dictator, belast met de uitoefening van noodbevoegdheden. Deze dictator werd benoemd in tijden van crisis, wanneer de Republiek werd bedreigd door oorlog of opstand.<sup>5</sup> Hij was bevoegd om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk waren om de Republiek tegen haar vijanden te beschermen. Hij kon nooddecreten uitvaardigen, troepen rekruteren, veldtochten houden, en zelfs burgers ter dood laten brengen. Toch was de macht van de dictator niet onbe-

perkt. Een belangrijke beperking was de maximale termijn van zes maanden waarvoor een dictator werd aangesteld.<sup>6</sup> Zo werd de hoogste macht van de Republiek slechts voor een relatief korte periode toevertrouwd aan de dictator, waarna deze zich politiek en juridisch moest verantwoorden.<sup>7</sup>

Maar belangrijker dan deze formele beperkingen waren de vele informele beperkingen van de macht van de dictator. Deze kunnen worden geïllustreerd met het verhaal van Lucius Quinctius Cincinnatus, een gepensioneerde veldheer die zijn oude dag sleet op het platteland even buiten Rome. Volgens de Romeinse geschiedschrijver Livius werd Cincinnatus in 458 v. Chr. benoemd tot dictator om de Republiek te verdedigen tegen een militaire invasie door de Sabijnen. In een luttele zestien dagen tijd wist Cincinnatus de vijand te verslaan, waarna hij zijn dictatuur direct neerlegde en terugkeerde naar zijn ploeg.<sup>8</sup> Het verhaal van Cincinnatus is vermoedelijk slechts een legende. Toch is het van grote betekenis, omdat het de deugden illustreert die van een dictator werden verwacht: zo diende de dictator te getuigen van een onvoorwaardelijke trouw aan de Republiek en haar constitutie. Van hem werd bovendien verwacht dat hij zijn eigen belangen ondergeschikt maakte aan die van de gemeenschap. En hij diende ten slotte terughoudendheid te betrachten bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, en diegenen die aan zijn macht waren overgeleverd, te beschermen. Zo werd over Cincinnatus verteld, dat hij verkoos zijn krijgsgevangenen vrij te laten, hoewel hij alle recht had hen tot slaaf te maken of te doden.



Afbeelding 1

De deugden die werden toegeschreven aan de dictator – de trouw aan de constitutie, de inzet voor het publieke belang, en de bereidheid om de machtelozen te beschermen – waren deel van de zogeheten *fides publica*, de eis van de ‘publieke trouw’. Waar juristen van vandaag vooral bekend zijn met de *bona fides*, de goede trouw van het privaatrecht, meenden Romeinse juristen dat een vergelijkbare vertrouwensnorm ten grondslag lag aan het publiekrecht. Deze *fides publica* werd beschouwd als een algemene standaard voor ambtsdragers en al diegenen die namens de staat macht uitoefenden.<sup>9</sup> Zoals Cicero

betoogde, diende de macht van de staat niet te worden opgevat als een persoonlijk privilege van de ambtsdrager, maar als iets wat hem namens de gemeenschap was toevertrouwd – het belichaamde het ‘heilige vertrouwen’ van de gemeenschap, dat nimmer door de ambtsdrager mocht worden geschonden.<sup>10</sup> Dit gold in het bijzonder voor de dictator, wiens bevoegdheden niet door het reguliere recht werden beperkt. Zo bleef de dictator gebonden aan de eis van de publieke trouw, ook als het reguliere recht vanwege een nood-situatie tijdelijk was opgeschort. Op hem rustte de plicht om de constitutie te respecteren, zijn eigen belang ondergeschikt te maken aan het publieke, en de machtelozen te beschermen.<sup>11</sup>

In de eerste eeuw v. Chr. diende zich echter een tweetal dictators aan die de publieke trouw zouden schenden. Eerst was er Sulla, die zich in 82 v. Chr. liet uitroepen tot dictator met de bevoegdheid ‘om wetten te schrijven en de constitutie van de republiek te hervormen [*legibus scribendis et rei publicae constituendae causa*], een bevoegdheid die zonder precedent was in de geschiedenis van de Republiek. Hoewel de dictatuur aan Sulla werd verleend voor onbepaalde tijd, legde hij haar vrijwillig neer na een jaar, waarmee hij zijn publieke trouw probeerde te onderstrepen. Maar het leed was al geschied: Sulla had laten zien hoe een autoritair bestuur kon worden gevestigd met behulp van een ambt dat in de constitutie zelf was gegeven.<sup>12</sup> In 48 v. Chr. liet Caesar zich benoemen tot dictator voor de termijn van een jaar, waarmee hij afweek van de traditionele termijn van zes maanden en het voorbeeld van Sulla volgde. Twee jaar later verkreeg hij opnieuw de dictatuur, ditmaal voor een periode van tien jaar. En, in 44 voor Chr., enkele weken voordat hij door messteken van het leven zou worden beroofd, aanvaardde hij de dictatuur voor het leven. Zo wist Caesar de tijdelijke noodbevoegdheden van de dictator geleidelijk om te vormen tot een permanente macht, die zich niet langer met de Republikeinse constitutie liet verenigen.<sup>13</sup>



Afbeelding 2



Het zou onjuist zijn te beweren dat de dictatuur en het frequente gebruik van noodbevoegdheden de val van de Republiek hebben veroorzaakt. In plaats daarvan kan alleen een veelheid van politieke, sociale en economische factoren verklaren waarom de Republiek tot een einde kwam. Wat wél kan worden gezegd, is dat de dictatuur en het veelvuldig gebruik van noodbevoegdheden hebben bijgedragen aan een gestage ondermijning van de Republikeinse constitutie en de geleidelijke overgang naar een meer autoritaire vorm van bestuur. Dat de formele grenzen van de dictatuur, zoals de termijn van zes maanden, niet in acht werden genomen, was daarvoor niet doorslaggevend: immers, die grenzen waren ook in vroegere periodes al met de nodige flexibiliteit toegepast.<sup>14</sup> Belangrijker is mijns inziens dat de *fides publica*, de eis van de publieke trouw, niet langer werd gerespecteerd. Het is deze vertrouwensbreuk, die het mogelijk maakte dat de noodbevoegdheden van de dictator, die waren bedoeld om de bestaande constitutie te beschermen, werden gebruikt om diezelfde constitutie te omzeilen en de overgang naar een meer autoritair regime te forceren.<sup>15</sup>

## Noodbevoegdheden en centralisering van de macht in de late middeleeuwen

Het was onder meer door de herontdekking van het Romeinse recht rond het jaar 1100 dat middeleeuwse juristen zich opnieuw gingen interesseren in de problematiek van noodbevoegdheden. Dit gold aanvankelijk vooral voor de zogeheten decretisten en canonisten, de geleerden van het kerkelijke recht. Zij meenden dat het in situaties van extreme nood geoorloofd kon zijn om tijdelijk van het positieve recht af te wijken. Zo stelde Gratianus in zijn *Decretum* (ca. 1140), een van de belangrijkste bronnen van middeleeuws recht, dat het positieve recht in geval van nood niet verbindend was, omdat ‘nood geen wet ken[de] [*necessitas non habet legem*]’.<sup>16</sup> Maar dit betekende niet, dat het recht in geval van nood geheel kon worden genegeerd. Zo bleef een vorst die door nood was gedwongen om van het positieve recht af te wijken, gebonden aan een hoger recht, het natuurrecht, dat onder meer voorschreef dat noodbevoegdheden moesten worden aangewend voor het collectieve belang. Zou de vorst zijn bevoegdheden daarentegen gebruiken voor zijn persoonlijke gewin, dan ontpopte hij zich als tiran en behoefde hij niet te worden gehoorzaamd.<sup>17</sup>

Al vanaf de twaalfde eeuw betoogden seculiere juristen en schrijvers van politieke traktaten in navolging van de kerkelijke juristen dat de vorst, wanneer zijn rijk werd bedreigd door opstand of militaire invasie, tijdelijk mocht



Afbeelding 3

afwijken van het reguliere recht. Zo stelde John of Salisbury, auteur van een van de meest invloedrijke politieke traktaten uit deze periode, dat een vorst degenen die hij verdacht van samenzwering mocht onderwerpen aan marteling, omdat de noodsituatie het reguliere recht tijdelijk buiten werking stelde.<sup>18</sup> Op hun beurt meenden Franse juristen, zoals Philippe de Beaumanoir en Pierre Dubois, dat de vorst het recht had om 'in een geval van de noodzakelijke verdediging van het rijk [*in casu necessitatis defensionis regni*]' buitengewone belastingen te heffen.<sup>19</sup> De vorst mocht die belastingen zelfs zonder toestemming van de paus opleggen aan de kerk, hoewel een dergelijke toestemming gewoonlijk door het kerkelijke recht was voorgeschreven. Immers, in geval van nood was het gerechtvaardigd dat de vorst tijdelijk afweek van zijn verplichtingen onder het reguliere recht, teneinde de collectieve belangen van de gemeenschap te beschermen.

Tegelijkertijd stelden de middeleeuwse juristen echter duidelijke grenzen aan het gebruik van noodbevoegdheden. Zo werd afwijking van het positieve recht slechts geoorloofd geacht in geval van 'imminente en urgente nood [*necessitas imminens et urgens*]'. Dit betekende dat de dreiging voor de gemeenschap niet in de verre toekomst mocht liggen, maar reeds bezig moest zijn zich te verwerkelijken. De veertiende-eeuwse jurist Pierre Jacobi stelde bijvoorbeeld dat stedelijke autoriteiten hun burgers alleen mochten onteigenen in geval van 'imminente en urgente nood', wanneer de vijand reeds voor de stadsmuren lag. Was de vijand daarentegen nog in geen velden of wegen te bekennen, dan was toestemming van de eigenaar voor het gebruik van zijn goederen noodzakelijk.<sup>20</sup> Niet alleen diende de nood volgens de juristen imminent en urgent te zijn, zij diende bovendien 'evident' te zijn, dat wil zeggen:

algemeen erkend en boven iedere twijfel verheven.<sup>21</sup> Zo zijn er gevallen bekend waarbij lokale gemeenschappen zich verzetten tegen belastingen die hun waren opgelegd voor de ‘noodzakelijke verdediging van het rijk’, omdat zij meenden dat de noodzaak daarvan niet evident was.<sup>22</sup>



Afbeelding 4

Ondanks pogingen van de middeleeuwse juristen om de juridische grenzen van noodbevoegdheden vast te leggen, zouden Europese vorsten, zoals de Franse koning en de Duitse keizer, vanaf de veertiende eeuw op steeds grotere schaal gebruik maken van noodbevoegdheden. Daarbij streefden zij naar een versterking van hun centrale gezag en een doorbreking van de macht van lokale autoriteiten. De vorsten lijken hun noodbevoegdheden zelfs bewust te hebben gebruikt om zich te ontdoen van de vele juridische beperkingen die voortvloeiden uit onder meer het gewoonterecht en feodale recht. Waar het feodale recht bijvoorbeeld de oplegging van belastingen toestond onder de strikte voorwaarden van instemming en wederkerigheid, konden deze voorwaarden worden omzeild met een beroep op de ‘noodzakelijke verdediging van het rijk’.<sup>23</sup> In de loop van de veertiende eeuw slaagden vorsten erin om hun noodbevoegdheden geleidelijk om te vormen tot reguliere bevoegdheden. Zo werden de noodbelastingen, die oorspronkelijk waren bedoeld voor uitzonderlijke gevallen van oorlog en opstand, omgesmeed tot jaarlijks terugkerende belastingen, met als rechtvaardiging dat de behoefte aan landsverdediging permanent was geworden.

Het lijkt erop dat de *fides publica*, de eis van de publieke trouw, aan deze ontwikkelingen heeft bijgedragen. Zolang vorsten hun noodbevoegdheden

niet gebruikten voor hun persoonlijke gewin, maar ze ten goede lieten komen aan de gemeenschap als geheel, was er geen reden voor verzet, al resulteerde de uitoefening van die bevoegdheden in een beperking van traditionele rechten en privileges. Dit kan ook verklaren waarom ten slotte de betekenis van het begrip *necessitas* zelf verschoof: het verwees niet langer naar uitzonderlijke gevallen van ‘imminente en urgente nood’, maar naar de reguliere noden en behoeften van de gemeenschap.<sup>24</sup> Zo hanteerden juristen vanaf de veertiende eeuw de fictie van een permanente nood, een *necessitas perpetua*, waarmee zij onder meer de oplegging van jaarlijks terugkerende belastingen rechtvaardigden.<sup>25</sup> Daarmee legden zij het fundament voor een centraal georganiseerd bestuur, dat over vaste inkomsten beschikte en alle maatregelen kon nemen die het voor het publieke belang noodzakelijk achtte. Aan het einde van de middeleeuwen werd zo de moderne staat geboren uit de juridische fictie van een permanente noodzakelijkheid.

## De normalisering van noodbevoegdheden en de ondergang van de Weimar Republiek

De problematiek van de normalisering van noodbevoegdheden zou opnieuw een belangrijke rol spelen in de jaren dertig van de vorige eeuw, tijdens de zogeheten Weimar Republiek. De geschiedenis van de Weimar Republiek is even tragisch als verontrustend. Deze Republiek was een democratische rechtsstaat zoals de onze. Zij kenmerkte zich door een parlementaire democratie met rechtsstatelijke garanties in de vorm van onder meer grondrechten van burgers en een onafhankelijke rechterlijke macht. Maar vanaf haar ontstaan in 1918 ging de Weimar Republiek gebukt onder verschillende crises. Dit leidde ertoe dat de regering was gedwongen om veelvuldig gebruik te maken van noodbevoegdheden. Zo werd alleen al in de eerste vijf jaar van de Republiek 135 maal een noodtoestand afgekondigd.<sup>26</sup> Vooral in 1919 en 1920 werden noodbevoegdheden op grote schaal ingezet om verschillende communistische opstanden neer te slaan. Daarbij werden onder meer kranten gecensureerd, politieke partijen verboden, en burgers aangehouden en gedetineerd zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter.

Maar de praktijk van noodbevoegdheden bleef niet beperkt tot de klassieke gevallen van oorlog en opstand. Zo gebruikte de regering haar noodbevoegdheden ook om verschillende financiële en economische crises te bestrijden. In 1923 werd de Republiek geconfronteerd met een eerste grote financiële crisis, die gepaard ging met hyperinflatie, een razendsnelle ontwaarding van geld, waardoor spaartegoeden van burgers binnen korte tijd vervluchtigden. In een



Afbeelding 5

poging om deze crisis het hoofd te bieden, vaardigde de regering een reeks van noodverordeningen uit, onder meer om speculatie met buitenlandse valuta te voorkomen, de markt voor schaarse goederen te reguleren en belastingontduiking tegen te gaan.<sup>27</sup> Deze uitbreiding van het gebruik van noodbevoegdheden tot situaties van financiële en economische nood was van grote betekenis. Want er stond nu niets meer in de weg aan een algemene praktijk van noodbestuur, waarbij de regering ook op tal van andere terreinen gebruik zou maken van haar noodbevoegdheden.

Het gevaar van een alomvattend noodbestuur werd realiteit toen de Republiek in 1929 voor de tweede maal werd getroffen door een financiële crisis. In het voorjaar van 1930 bracht een conflict over hoe de crisis diende te worden bestreden de laatste brede coalitieregering van de Republiek ten val. Door onderlinge verdeeldheid tussen de gematigde partijen was het niet mogelijk om een nieuwe meerderheidsregering te vormen. Daarom trad een minderheidskabinet aan onder leiding van de conservatieve politicus Heinrich Brüning. Maar al gauw werd duidelijk dat Brüning niet beschikte over de parlementaire steun die nodig was om de crisis effectief te bestrijden. Daarop nam president Paul von Hindenburg een besluit met verstreckende gevolgen: in plaats van Brünings ontslag te aanvaarden, besloot hij een noodtoestand af te kondigen. Hierdoor werd het parlement feitelijk buiten spel gezet.<sup>28</sup> Bij de daaropvolgende verkiezingen behaalden antidemocratische partijen een enorme zege. Met name de opmars van de nationaalsocialisten leek niet meer te stuiten. Samen met andere antidemocratische partijen, zoals de communisten en

volksnationalen, bekleedde zij bijna de helft van de zetels in de rijksdag. Daardoor was een terugkeer naar de parlementaire democratie onmogelijk geworden.

Verschillende historici hebben de ondergang van de Weimar Republiek proberen te verklaren door een weeffout in haar constitutie.<sup>29</sup> Zo kende art. 48 van de constitutie aan de President zeer omvangrijke noodbevoegdheden toe. Wanneer de openbare orde en veiligheid ernstig werden verstoord of bedreigd was de President bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen te nemen en deze desnoods met geweld af te dwingen. Daarbij kon hij bovendien een aantal belangrijke grondrechten van burgers, zoals de vrijheid van vereniging en vergadering en de onschendbaarheid van woning en persoon, voor onbepaalde tijd opschorten. Weliswaar kon het parlement de door de President genomen maatregelen op ieder moment herroepen, maar deze bepaling bleek in de praktijk niet effectief. De President was namelijk eveneens bevoegd om het parlement te ontbinden. Zo kon hij het parlement dwingen om zijn noodmaatregelen te accepteren door te dreigen met ontbinding. Het was dus vooral de combinatie van de omvangrijke noodbevoegdheden van art. 48 met het ontbindingsrecht, die maakte dat de President een vrijwel ongecontroleerde machtspositie kon verkrijgen, waardoor de democratische rechtsstaat werd ondergraven.



Afbeelding 6



Afbeelding 7

Toch valt te betwijfelen of deze weeffout in de constitutie de ondergang van de Republiek afdoende kan verklaren. Belangrijker is wellicht dat degenen die over noodbevoegdheden beschikten, tenslotte niet handelden in de geest van de constitutie. De juristen die zich vanaf de jaren twintig verzetten tegen het overmatig gebruik van noodbevoegdheden door de President lijken zich hiervan bewust te zijn geweest. Zij beriepen zich op de traditionele norm van de publieke trouw. Meer specifiek verwezen zij naar het vereiste van *Verfassungstreue*, constitutionele trouw.<sup>30</sup> Wanneer de President door een noodsituatie was gedwongen om van het reguliere recht af te wijken, diende hij trouw te blijven aan de geest van de constitutie. Het was hem weliswaar toegestaan om de juridische beperkingen van zijn macht tijdelijk te negeren, maar alleen als hij handelde te goeder trouw, dat wil zeggen, als hij oprecht geloofde dat afwijking van die beperkingen noodzakelijk was om de constitutie als zodanig te beschermen. Het was dan ook niet zozeer een schending van recht, maar een schending van vertrouwen, die maakte dat deze juristen zich keerden tegen de praktijk van noodbestuur door de President.<sup>31</sup>

Hun verzet kon echter niet voorkomen dat de Weimar Republiek tot een einde kwam. Het was vooral de normalisering van noodbevoegdheden die op



den duur leidde tot een sluipende wijziging van de constitutie en de geleidelijke overgang naar een autoritair bestuur. De tragiek is dat een terugkeer naar de parlementaire democratie ten slotte niet meer mogelijk was vanwege het electorale succes van antidemocratische partijen, zoals de nationaalsocialisten. Hun succes was mede te verklaren door het frequente gebruik van noodbevoegdheden waardoor het parlement buiten spel was gezet en het vertrouwen in de democratie was ondergraven. Maar juist op het moment dat die noodbevoegdheden onontbeerlijk werden, was de President niet langer bereid ze te gebruiken. In plaats daarvan gaf hij de macht in handen van een man die bij herhaling had verklaard de Republiek te willen beëindigen. Zo werd met de benoeming van Adolf Hitler tot Rijkskanselier op 30 januari 1933 het definitieve einde bezegeld van een constitutie die feitelijk al drie jaar eerder buiten werking was gesteld.



Afbeelding 8

## De actuele praktijk van noodbevoegdheden: ‘war on terror’ en financiële crisis

De geschiedenis van de Weimar Republiek is niet zonder relevantie voor het heden. In de afgelopen jaren zijn wij opnieuw geconfronteerd met verschillende grote crises die de problematiek van noodbevoegdheden actueel hebben gemaakt. Eerst waren er de aanslagen van 9/11, die tot gevolg hadden dat verschillende regeringen hun toevlucht namen tot noodbevoegdheden om het gevaar van terrorisme te bestrijden. Vervolgens was er de wereldwijde financiële crisis, waardoor diezelfde regeringen opnieuw werden gedwongen om



op grote schaal gebruik te maken van noodbevoegdheden, om zo banken en landen voor faillissement te behoeden. Deze crises zijn niet van korte duur gebleken: de dreiging van het terrorisme duurt bijvoorbeeld al meer dan tien jaar en het einde ervan lijkt nog niet in zicht. Naarmate deze crises voortduren, dreigt het gebruik van noodbevoegdheden een meer permanent karakter te krijgen. Zo lijkt de Amerikaanse President Obama zich bijvoorbeeld blijvend het recht te hebben toegeëigend om verdachten van terrorisme waar ook ter wereld te liquideren, ongeacht de vraag of sprake is van een 'urgente' en 'evidente' noodsituatie.<sup>32</sup>



Afbeelding 9

Deze praktijk van bestuur op basis van noodbevoegdheden is problematisch, omdat zij op den duur kan leiden tot een ondermijning van de rechtsstaat. Doordat de rechterlijke en democratische controle op noodbevoegdheden beperkt is, dreigt het gevaar dat de overheid haar bevoegdheden misbruikt. Een voorbeeld zijn de excessen van Guantánamo Bay, waar nog steeds zo'n 160 verdachten van terrorisme worden vastgehouden, sommigen al meer dan twaalf jaar, zonder dat ze een onafhankelijke rechter hebben gezien.<sup>33</sup> Maar ook onbedoeld kan het gebruik van noodbevoegdheden bijdragen aan een uitholling van de rechtsstaat, bijvoorbeeld wanneer maatregelen die worden genomen in het kader van terreurbestrijding leiden tot een beperking van de rechten van gewone burgers. Recente voorbeelden zijn de grootschalige af luisterpraktijken in de Verenigde Staten, waarbij wereldwijd telefoon- en e-mailverkeer werd onderschept,<sup>34</sup> en de inzet van *drones* door reguliere politie- en opsporingsdiensten.<sup>35</sup> Dergelijke praktijken resulteren in een beperking



Afbeelding 10

van de grondrechten van burgers, in het bijzonder het recht op privacy, en dragen daardoor bij aan een verdere erosie van de rechtsstaat.

In dit verband hebben juristen erop gewezen dat er in de afgelopen jaren steeds meer ‘zwarte’ en ‘grijze gaten’ in ons recht zijn gesloten.<sup>36</sup> ‘Zwarte gaten’ doen zich voor wanneer wet- of regelgeving de uitvoerende macht expliciet vrijstelt van juridische normen of rechterlijke controle op haar handelen.<sup>37</sup> Een voorbeeld daarvan is het begrip van ‘niet-statelijke strijders [*non-state combatants*]', een begrip dat na 9/11 werd geïntroduceerd om duidelijk te maken dat verdachten van terrorisme niet worden aangemerkt als reguliere verdachten of krijgsgevangenen en dus geen rechten kunnen ontleenen aan het nationale of internationale recht. Van ‘grijze gaten’ is sprake wanneer er weliswaar bepaalde juridische normen van toepassing zijn op het handelen van de overheid, maar deze normen zo vaag en weinig substantieel zijn, dat zij het optreden van de overheid niet daadwerkelijk beperken.<sup>38</sup> Een voorbeeld daarvan biedt de in 2012 in Nederland ingevoerde Interventiewet, die de Minister van Financiën onder meer de bevoegdheid geeft om systeembanken financieel te ondersteunen en zelfs te nationaliseren wanneer de stabiliteit van het financiële stelsel in ‘ernstig en onmiddellijk gevaar is’.<sup>39</sup> Zoals Samantha Daniëls onlangs heeft betoogd, biedt dit criterium in de praktijk weinig rechtszekerheid: zo kan het parlement en kunnen rechters het besluit van de Minister alleen achteraf controleren, wanneer het reeds tot onomkeerbare consequenties heeft geleid.<sup>40</sup>

Onder rechtstheoretici hebben deze ontwikkelingen geleid tot de nodige scepsis over de vraag of het überhaupt mogelijk is om noodbevoegdheden

juridisch te controleren. Zo betoogt Oren Gross in een aantal invloedrijke publicaties dat de overheid beter eerlijk kan toegeven dat zij in noodsituaties soms is gedwongen om buiten het recht te treden.<sup>41</sup> Immers, crises zijn naar hun aard onvoorspelbaar, zodat de wetgever niet op voorhand kan bepalen welke maatregelen nodig zullen zijn om een crisis te bestrijden. Het is voor de wetgever daarom ook niet mogelijk om van tevoren duidelijke grenzen te stellen aan het gebruik van noodbevoegdheden. Vandaar dat deze bevoegdheden in de praktijk veelal zeer ruim zijn geformuleerd en door rechters niet effectief kunnen worden gecontroleerd. Volgens Gross is de poging om noodbevoegdheden juridisch te reguleren zelfs contraproductief: zij leidt ertoe dat in wezen onbeperkte bevoegdheden de schijn van rechtmatigheid verkrijgen en de reguliere rechtsorde infecteren.<sup>42</sup> Zo concludeert Gross dat de vele zwarte en grijze gaten in ons recht vooral zijn te verklaren door het feit dat de wetgever de zo ruim geformuleerde noodbevoegdheden in het recht heeft trachten vast te leggen.

In tegenstelling tot Gross geloof ik dat de overheid in tijden van crisis niet noodzakelijkerwijs in een juridisch vacuüm behoeft te opereren. Daarentegen blijft zij ook in die situaties gebonden aan de fundamentele vertrouwensnorm die aan ons recht ten grondslag ligt. Dat lijkt mij althans de belangrijkste les die uit de geschiedenis van noodbevoegdheden kan worden getrokken: de eis van de publieke trouw, de *fides publica*, is cruciaal om misbruik van noodbevoegdheden te voorkomen.<sup>43</sup> Een overheid die vandaag de dag wordt geconfronteerd met ingrijpende crises, zoals de financiële crisis en de dreiging van terrorisme, zou zich moeten laten inspireren door het voorbeeld van Cincinnatus: weliswaar mag zij in geval van nood tijdelijk afwijken van het recht, maar zij dient de publieke trouw te respecteren. Dit betekent dat zij trouw blijft aan de geest van de constitutie, zich laat leiden door het publieke belang, en haar bevoegdheden uitoefent met de nodige terughoudendheid. Dit laatste criterium omvat onder meer de eis dat de overheid, zoals Cincinnatus, bereid moet zijn om zichzelf vrijwillig bepaalde beperkingen op te leggen en diegenen die zich in haar macht bevinden, te beschermen.<sup>44</sup>

Het leidt geen twijfel dat deze fundamentele vertrouwensnorm in de afgelopen jaren veelvuldig is geschonden. Een voorbeeld daarvan biedt het reeds genoemde detentiebeleid in het kader van de 'war on terror'. Het probleem is niet, althans niet in de eerste plaats, dat de Amerikaanse overheid in Guantánamo Bay en elders bepaalde procedurele en materiële rechtsnormen schond. Immers, discussie is mogelijk over de vraag in hoeverre die rechtsnormen van toepassing waren, nu een noodtoestand was afgekondigd. Het probleem is veeleer, dat de Amerikaanse overheid een fundamentele vertrouwensnorm schond door diegenen die aan haar macht waren toevertrouwd, niet te be-

schermen. Die vertrouwensnorm bleef van kracht, ook toen het reguliere recht vanwege een noodsituatie tijdelijk buiten werking was gesteld. Ik zou bovendien willen betogen dat het publieke verzet tegen de excessen van de ‘war on terror’, dat vooral momentum kreeg na de onthullingen over machtsmisbruik en marteling in Abu Ghraib, zich niet primair richtte tegen de schending van recht, maar tegen de schending van het vertrouwen. Juist omdat de Amerikaanse regering zich in voorafgaande jaren veelvuldig had beroepen op haar goede trouw en dit argument had gebruikt om steeds omvangrijkere noodbevoegdheden te verkrijgen, was de publieke verontwaardiging groot, toen bleek dat zij haar noodbevoegdheden had misbruikt en het vertrouwen had geschonden.<sup>45</sup>

## Conclusie

Ik kom tot mijn conclusie. Het gebruik van noodbevoegdheden is, hoewel soms noodzakelijk, nooit zonder risico’s. Doordat de overheid in een noodsituatie tijdelijk ruimere bevoegdheden heeft, bestaat het gevaar dat zij haar macht misbruikt. Zo kan zij de noodsituatie aangrijpen als excuus om ongestraft de rechten van burgers te schenden en controversiële politieke maatregelen te nemen. Maar ook onbedoeld kan het gebruik van noodbevoegdheden leiden tot een uitholling van de rechtsstaat. Dat is het geval wanneer deze bevoegdheden buiten directe noodsituaties worden ingezet. Het gevaar bestaat dan, dat in wezen ongecontroleerde bevoegdheden, die waren bedoeld om extreme gevaren te bestrijden, doorsijpelen in het reguliere recht en de rechtsorde infecteren. Op den duur kan dit leiden tot de introductie van steeds meer ‘zwarte’ en ‘grijze gaten’ in ons recht, waardoor de overheid feitelijk wordt vrijgesteld van juridische beperkingen en effectieve controle. Ik beschouw deze normalisering van noodbevoegdheden als een van de grootste gevaren die vandaag de dag onze rechtsstaat bedreigen.

De historische voorbeelden die ik heb besproken, tonen hoe de normalisering van noodbevoegdheden in het uiterste geval kan leiden tot een permanente wijziging van constitutionele verhoudingen. De geschiedenis van de Weimar Republiek biedt daarvan het meest verontrustende voorbeeld: hier resulteerde het veelvuldig gebruik van noodbevoegdheden in een gestage ondermijning van de democratische rechtsstaat en de geleidelijke overgang naar een autoritair bestuur. Onze actuele context verschilt natuurlijk in belangrijke opzichten van die van de Weimar Republiek, alleen al vanwege het feit dat tegenwoordig vrijwel niemand meer de legitimiteit van de democratische rechtsstaat betwist. Maar de vanzelfsprekendheid van onze rechtsstaat mag

ons niet verblinden voor de gevaren die op de loer liggen wanneer opnieuw op grote schaal gebruik wordt gemaakt van noodbevoegdheden. Het grootste gevaar is dat de controle op de uitvoerende macht blijvend wordt beperkt.

Wat mij bij dit alles het meest verontrust, is dat de scepsis over de effectiviteit van het recht in noodsituaties vandaag de dag tamelijk algemeen lijkt te zijn geworden. Men is geneigd zich neer te leggen bij de gedachte dat het recht een luxe is die men zich in tijden van crisis niet kan permitteren. Deze scepsis dreigt een *selffulfilling prophecy* te worden, wanneer zij dient als argument om openlijke afwijking van het recht te bepleiten. In plaats daarvan heb ik trachten aan te tonen dat de overheid ook in noodsituaties op een effectieve wijze aan het recht kan worden gebonden. Daarvoor is het nodig dat wij de fundamentele vertrouwensnorm erkennen die aan ons recht ten grondslag ligt. Zo heb ik geprobeerd aannemelijk te maken dat de eis van de publieke trouw, de *fides publica*, kan worden beschouwd als de belangrijkste garantie tegen misbruik van noodbevoegdheden. Het is deze eis, die maakt dat de overheid, ook wanneer zij vanwege een noodsituatie is gedwongen om van het positieve recht af te wijken, trouw blijft aan de bestaande constitutie en haar bevoegdheden gebruikt om diegenen die aan haar macht zijn toevertrouwd, te beschermen.

## Dankwoord

Aangekomen aan het einde van mijn oratie, wil ik graag een aantal mensen bedanken.

In de eerste plaats dank ik het College van Bestuur, de Rector Magnificus en de Decaan van de juridische Faculteit voor het in mij gestelde vertrouwen. De Decaan, Edgar du Perron, wil ik in het bijzonder bedanken, nu hij een conferentie in Engeland heeft laten schieten om er vandaag bij te kunnen zijn. Edgar, veel dank daarvoor! Uiteraard ook veel dank aan de leden van de Benoemingsadviescommissie die mij voor deze prachtige leerstoel hebben voorgedragen.

Daarnaast wil ik mijn promotors, Ton Nijhuis en Hent de Vries, bedanken. Ton en Hent, ik had me geen betere promotors kunnen wensen. Jullie hebben me geconfronteerd met wetenschappelijk idealen van eruditie, ruimdenkendheid en kritiek, die ik me dagelijks voor ogen stel.

Ook dank ik mijn collega's van de Afdeling Algemene rechtsleer. Hoewel de Afdeling een roerige periode heeft doorgemaakt, heb ik de samenwerking met jullie steeds ervaren als uiterst collegiaal en plezierig. Ik beschouw het dan ook als een voorrecht om met jullie te mogen samenwerken. Mijn bijzon-

dere dank gaat uit naar diegenen die zich hebben ingezet voor het Paul Scholten Centre: Nienke Doornbos, Ronald Janse, Roland Pierik, Bas Schotel en Rob Schwitters. Het is vooral aan jullie inzet te danken dat het PSC zich heeft ontwikkeld tot een bruisende en internationaal opererende onderzoeksgroep. Heel veel dank daarvoor!

Twee collega's wil ik in het bijzonder bedanken. In de eerste plaats Guus van Nifterik, mijn jarenlange kamergenoot met wie ik niet alleen menig rechtshistorisch inzicht, maar ook lief en leed heb gedeeld. Guus, veel dank voor al die jaren van 'kamer-raadschap'! Mijn Afdelingsvoorzitter, Kees Cappon, ben ik een speciaal woord van dank verschuldigd. Kees, door allerlei bestuurlijke taken op je te nemen, heb je mij buiten de wind gehouden. Je bent een intellectuele veelvraat, met wie het altijd een groot genoegen is om over de wetenschap te spreken. Tegelijkertijd ben je voor mij hét voorbeeld van een bekwaam en integer bestuurder, die steeds oog heeft voor menselijke verhoudingen. Kees, mijn dank is groot!

Ook wil ik graag mijn collega's van andere faculteiten bedanken. Een van hen dank ik in het bijzonder, mijn *collega proximus* van de Vrije Universiteit: Wouter Veraart. Wouter, het is inmiddels jaren geleden dat wij samen een artikel schreven waarin we de rechteloze situatie in Guantánamo Bay bekritiseerden. Het was bij die gelegenheid dat jij me voor het eerst wees op het belang van de *fides publica*. Zoals je ziet heeft die gedachte mij niet meer losgelaten, en het is mede aan jou te danken dat ik hier vandaag sta.

Er zijn veel andere collega's en vrienden die ik graag zou willen bedanken, maar dat zal ik bij gelegenheid persoonlijk doen. Degenen om wie het gaat, weten dat ik aan ze denk.

Mijn laatste woord van dank wil ik richten tot mijn familie: In de eerste plaats mijn schoonouders voor de liefdevolle manier waarop ik in de familie ben opgenomen. Ik hoop dat iets van onze levendige gesprekken doorklinkt in mijn wetenschappelijke werk. Aan mijn eigen ouders heb ik zoveel te danken dat het zich moeilijk in woorden laat samenvatten: interesse in de wereld, en niet in de laatste plaats in de kunst, trouw in vriendschappen, doorzettingsvermogen. Voor dat alles ben ik jullie intens dankbaar.

Tot slot: mijn lieve Sarah, Dora en David. Ik ben simpelweg dankbaar dat jullie er zijn, en dat maakt iedere dag tot een groot plezier. Daarvoor schieten woorden tekort.

Ik heb gezegd.

## Noten

1. Het gebruik van *drones* om vermeende terroristen te liquideren wordt door de Amerikaanse regering gerechtvaardigd met een beroep op het recht op zelfverdediging en de noodbevoegdheden die zijn toegekend aan de Amerikaanse President na de aanslagen van 9/11, onder meer in de Authorization for the Use of Military Force van 14 september 2001. Vergelijk: Roth, 2013, p. 16.
2. Voorbeelden zijn de nationalisatie van ABN Amro in 2008 en de kapitaalverschaffing aan ING, Aegon en SNS Reaal in 2009. Een recent voorbeeld is de onteigening van SNS Reaal op 1 februari 2013, die was gebaseerd op de noodbevoegdheden die toekomen aan de Minister van Financiën op grond van de Interventiewet. Zo geeft art. 6: 2 lid 1 Interventiewet aan de Minister de bevoegdheid om vermogensbestanddelen van een financiële onderneming te onteigenen indien hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel door het faillissement van de onderneming ‘in ernstig en onmiddellijk gevaar’ komt.
3. De uitoefening van noodbevoegdheden gaat soms gepaard met de afkondiging van een zogeheten nood- of uitzonderingstoestand. Zo werd bijvoorbeeld direct na de aanslagen van 9/11 in de Verenigde Staten een noodtoestand afgekondigd, die sindsdien jaarlijks is verlengd, laatstelijk op 10 september 2013. De afkondiging van een noodtoestand maakt het mogelijk om tijdelijk af te wijken van bepaalde grondrechten en de eis van voorafgaande parlementaire goedkeuring.
4. Op basis van een vergelijkende studie naar het gebruik van noodbevoegdheden in Duitsland, Frankrijk, Engeland en de Verenigde Staten kwam de Amerikaanse politicoloog Clinton Rossiter al in 1948 tot de conclusie dat het gebruik van noodbevoegdheden in deze landen had geleid tot een ‘blijvende en veelal onvoordelige wijziging van constituties’. Daarmee doelde hij op het feit dat de uitvoerende macht na iedere crisis ruimere bevoegdheden had verkregen. Rossiter, 1963, p. 13. Recentelijk hebben Eric Posner en Adrian Vermeule betoogd dat het principe van de machtscheiding in de Verenigde Staten door een aaneenschakeling van crisis zelfs geheel achterhaald is geraakt. Alleen de uitvoerende macht, zo betogen zij, beschikt over de informatie en expertise die nodig zijn om snel en adequaat op een crisis te reageren. Vandaar dat het Congres in tijden van crisis niet alleen geneigd is om zich terughoudend op te stellen en het initiatief goeddeels over te laten aan de uitvoerende macht, maar bovendien achteraf, wanneer de crisis eenmaal is geweken, bereid is om omvangrijke nieuwe bevoegdheden voor de uitvoerende macht te creëren. Posner en Vermeule, 2013, p. 8-9.
5. Uit de periode van 501 tot 202 v. Chr. zijn ons in totaal 94 dictaturen bekend. Aanvankelijk waren er twee typen van dictaturen, de *dictatura rei gerundae causa*, die was gericht tegen externe vijanden (in geval van militaire invasie), en de *dictatura seditionis sedandae causa*, die was bedoeld om interne vijanden te bestrijden (in geval van samenzwering of opstand). Vanaf 363 v. Chr. zou de dictatuur ook buiten militaire noodsituaties worden gebruikt: zo werden onder meer dictators benoemd om religieuze ceremonies te verrichten (bijvoorbeeld in geval van een pestepidemie), of om reguliere magistraten, die afwezig of overleden waren, in vitale taken te vervangen (bijvoorbeeld in geval van verkiezingen). Kunkel en

- Wittmann, 1995, p. 685-699. Het meest volledige overzicht van dictaturen is te vinden in Hartfield, 1982, p. 309 e.v.
6. De termijn van zes maanden wordt in verschillende bronnen genoemd, onder meer in Cicero, *De legibus*, 3, 3, 9 en Livius, *Ab urbe condita*, 3, 29, 7 en 23, 22, 11. Toch zijn er ook gevallen bekend van dictators die aanbleven nadat de termijn van zes maanden was verstreken. Zie bijv. Livius, *Ab urbe condita*, 9, 22, 1 en 9, 24, 1. Kunkel en Wittmann concluderen dan ook dat de termijn van de dictator primair afhankelijk was van de taak waarvoor hij was benoemd. Wanneer de crisis waarvoor een dictator was aangesteld na zes maanden voortduurde, dan werd het de dictator soms toegestaan om langer in functie te blijven. Duurde de crisis daarentegen korter dan zes maanden, dan werd van hem verwacht dat hij vóór het verstrijken van deze termijn abdiceerde. Kunkel en Wittmann, 1995, p. 672.
  7. Rossiter beweert dat voormalige dictators juridische immuniteit genoten voor daden verricht tijdens hun dictatuur. Rossiter, 1963, p. 25. Daarentegen meent Lintott dat dictators na abdicatie wel degelijk konden worden vervolgd voor hun daden. Lintott, 2009, p. 111-112. Deze positie lijkt te worden bevestigd door het voorbeeld van Gaius Maenius, die in 314 v. Chr. was benoemd tot dictator *rei gerundae causa*. Maenius werd er door zijn politieke tegenstanders van beschuldigd dat hij de grenzen van zijn bevoegdheid had overschreden door een onderzoek in te stellen naar de betrokkenheid van Romeinse burgers bij een buitenlandse samenzwering (immers, de dictatuur *rgc* was gericht tegen *externe* vijanden, oftewel: niet-burgers). Daarop legde Maenius zijn dictatuur vrijwillig neer, om zich als ambtelos burger tegen de beschuldigingen te kunnen verweren. Livius, *Ab urbe condita*, 9, 26, 18.
  8. Livius, *Ab urbe condita*, 3, 26-28.
  9. Het begrip *fides publica* had verschillende betekenissen. Afhankelijk van de context waarin het werd gebruikt, verwees het naar waarden als vertrouwen, betrouwbaarheid, loyaliteit, trouw aan de belofte en het gegeven woord. De *fides* was in wezen een open norm, een algemeen beginsel, waarvan de inhoud werd bepaald door *exempla* uit het verleden, gedane beloften, gerechtvaardigde verwachtingen en de concrete omstandigheden van het geval. Nörr, 1991, p. 21. Het begrip *fides publica* had voorts morele connotaties en refereerde aan deugden als oprechtheid, onafhankelijkheid en barmhartigheid. Zo diende een ambtsdager het goede te doen uit vrije wil, en niet af te wijken van zijn plichten vanwege externe druk of morele zwakte. Hij moest bereid zijn om zijn eigen belangen op te offeren aan het publieke belang, om zo het vertrouwen van burgers te winnen. Dit betekende onder meer dat hij bereid moest zijn om bepaalde risico's te lopen voor anderen, en tegenstanders te vertrouwen zonder er zeker van te zijn dat zijn vertrouwen zou worden beantwoord. Barry, 2005, p. 5, 22-23. Zie voor de betekenissen van *fides publica*: De Wilde, 2011, p. 458-466.
  10. Cicero, *De officiis*, 1, 124.
  11. Dat de *fides publica* concrete grenzen stelde aan de macht van de dictator, die hij niet ongestraft kon negeren, blijkt onder meer het voorbeeld van Lucius Papirius Cursor, die in 325 v. Chr. werd benoemd tot dictator *rei gerundae causa* om de Republiek te beschermen tegen een invasie door de Samnieten. Livius beschrijft hoe Papirius de *fides* schond door zijn belangrijkste luitenant, de *magister equi-*



- tum, te vervolgen, waarbij hij vooral werd gedreven door persoonlijke rancune en het publieke belang schade toebrengt. Gevolg was dat zijn soldaten hem niet langer vertrouwden en hij een belangrijke slag tegen de vijand verloor. Deze episode suggereert dat de macht van de dictator effectief werd beperkt door de *fides*: de dictator was gedwongen te handelen in overeenstemming met de *fides*, om zo het vertrouwen te winnen van degenen die hij nodig had om zijn taak succesvol te vervullen. Livius, *Ab urbe condita*, 8, 30-36. Voor een uitvoerige analyse van de *fides publica* als beperking van de noodbevoegdheden van de dictator, zie: De Wilde, 2012, p. 562-570. Hier wordt ook uitgelegd hoe de *fides* andere, formele grenzen van de dictatuur, zoals de beperkte ambtstermijn, kon versterken: zo waren de meeste dictators geneigd om hun dictatuur zo snel mogelijk neer te leggen, namelijk zodra zij zich van hun taak hadden gekwetend. Door nog vóór het verstrijken van hun ambtstermijn uit vrije wil te abdiceren, demonstreerden zij hun publieke trouw en hun respect voor de republikeinse constitutie. In *ibidem*, p. 571-575.
12. François Hurllet karakteriseert Sulla's dictatuur dan ook als een 'rechtmatige staatsgreep [*coup d'état légal*]', waarmee hij doelt op een omverwerping van de constitutie met constitutionele middelen. Hurllet, 1993, p. 176. Claude Nicolet typeert Sulla's dictatuur, in navolging van Theodor Mommsen, als een 'constituerende macht', dat wil zeggen: een bevoegdheid waardoor de constitutie zelf kan worden gewijzigd. Nicolet, 2004, p. 270.
  13. Caesar hield aanvankelijk zoveel mogelijk vast aan de traditionele vormen van de dictatuur, om zo zijn steeds omvangrijkere bevoegdheden te legitimeren. Zo liet hij zich benoemen met traditionele titels als *rei gerundae causa* en *comitorum habendorum causa*, en respecteerde hij de plicht tot abdicatie. Uiteindelijk zou hij de plicht tot abdicatie echter loslaten door zich te laten uitroepen tot *dictator perpetuus*. Daarmee verloor zijn dictatuur haar tijdelijke, en daarmee ook haar begrensde en republikeinse karakter. Voor een uitgebreide analyse van de dictaturen van Sulla en Caesar en hoe deze hebben bijgedragen aan de transitie naar een meer autoritair bestuur, zie: De Wilde, 2013.
  14. Zie hierboven: noot 6.
  15. Uit Cicero's correspondentie blijkt dat hij al in vroeg stadium twijfelde aan de Caesars *fides*. Zo vraagt hij zich op 18 februari 49 in een brief aan zijn vriend Atticus openlijk af 'in hoeverre hij te vertrouwen is [*quanta fides ei sit habenda*]'. Cicero, *Ad Atticum*, 153 (8, 3, 2). Vanaf dat moment getuigen verschillende van Cicero's brieven van twijfel over Caesars *fides*. Zie hierover: Barry, 2005.
  16. Gratianus, *Decretum*, pars 3, dist. 1, c. 11.
  17. Cf. Thomas van Aquino, *Summa theologica*, 1a, 2ae, q. 96 art. 6.
  18. John of Salisbury, *Policraticus*, 6, 25.
  19. Philippe de Beaumanoir, *Coutumes de Beauvaisis*, 2, 49, 1510, en Pierre Dubois, *De recuperatione terre sancte*, 123.
  20. Pierre Jacobi, *Practica aurea libellorum*, 65, 9.
  21. Bijvoorbeeld Dubois, *De recuperatione*, 123. Vergelijk hierover: Saint-Bonnet, 2001, p. 141.
  22. Dubois, *De recuperatione*, 124.

23. Daarmee fungeerden noodbevoegdheden als een soort van juridisch breekijzer waarmee de grenzen van de macht van de vorst steeds verder werden opgerekt. Dit leidde ertoe dat de constitutionele verhoudingen die kenmerkend waren voor de feodale samenleving, langzaam maar zeker werden gewijzigd. Tekenend is de opmerking van Pierre Jacobi dat de vorst in geval van de ‘noodzakelijke verdediging van het rijk’, niet optreedt als leenheer, maar als koning: zo roept hij zijn onderdanen ‘niet als vazallen, maar als onderdanen [*non ut vasallos, sed ut subditos*]’ onder de wapenen. Het beroep op noodzakelijkheid dient hier om de feodale structuur van de staat te doorbreken en een meer directe band tussen de vorst en zijn onderdanen tot stand te brengen. Om het nog iets pregnanter uit te drukken: noodzakelijkheid is hier een bron van constitutioneel recht geworden, waarmee de bestaande constitutionele verhoudingen worden gewijzigd en een meer centraal georganiseerd bestuur wordt geïntroduceerd. Cf. Jacobi, *Practica*, 63, 38.
24. Kantorowicz, 1957, p. 286.
25. Zo meent de 14e-eeuwse jurist Oldradus de Ponte dat belastingen die zijn opgelegd op grond van een ‘reguliere noodzaak [*necessitas in habitu*]’ dienen te worden afgedragen, ook al is geen sprake van een ‘eigenlijke noodzaak [*necessitas in actu*]’. Oldradus de Ponte, *Consilia*, fol. 39. De bewuste passage wordt geciteerd in Kantorowicz, 1957, p. 287.
26. Poetz-Heffner, 1925, p. 141 e.v.
27. Blomeyer, 1999, p. 81-84. Deze noodverordeningen waren ten dele gebaseerd op de presidentiële noodbevoegdheden van art. 48 van de Constitutie en ten dele op zogeheten *Ermächtigungsgesetze*, waarmee de Rijksdag de President expliciet de bevoegdheid gaf om met het oog op een financiële of economische noodsituatie maatregelen met kracht van wet uit te vaardigen. Volgens art. 48 van de Constitutie was de President van de Republiek bevoegd om ‘alle noodzakelijke maatregelen’ te nemen indien de ‘openbare orde en veiligheid (...) ernstig [waren] verstoord of bedreigd’. President Ebert en Kanselier Wirth stelden zich op het standpunt dat de ‘openbare orde en veiligheid’ ook door een financiële of economische crisis ernstig konden worden bedreigd of verstoord, zodat op deze terreinen gebruik kon worden gemaakt van noodbevoegdheden. Rossiter, 1963, p. 44-49.
28. Winkler, 1993, p. 379-380.
29. Vergelijk bijvoorbeeld: Bracher, 1984, p. 47-57 en Blomeyer, 1999, p. 14.
30. In zijn gezaghebbende commentaar op de Constitutie van de Weimar Republiek verwees Gerhard Anschütz bijvoorbeeld uitdrukkelijk naar de eis van *Verfassungstreue*. Anschütz, 1933, p. 281.
31. Het werk van Carl Schmitt suggereert dat het beroep op constitutionele trouw ook een keerzijde kon hebben. Zo betoogde Schmitt in zijn *Verfassungslehre* (1928) dat de President op grond van art. 48 van de Constitutie bevoegd was om af te wijken van rechtsstatelijke beperkingen, indien dat noodzakelijk was om de ‘politieke substantie’ van de Constitutie te beschermen. Daarmee suggereerde hij dat de idee van ‘constitutionele trouw’ – een begrip dat hij overigens niet expliciet gebruikte – ook kon dienen als argument om de President ruimere noodbevoegdheden toe te kennen: immers, het was de President toegestaan om van de rechtsstatelijke beperkingen van zijn macht af te wijken, mits hij trouw bleef aan de

- ‘politieke substantie’ van de constitutie. Vergelijk: Schmitt, 1993 [1928], p. 27 en Schmitt, 1994 [1924]. Zie voor een analyse van Schmitts positie in het staatsrechtelijke debat over art. 48: Kennedy, 2004 en De Wilde, 2010.
32. Uit recent uitgelekte documenten en uitspraken van President Obama kan worden opgemaakt dat de volgende criteria worden gehanteerd: liquidatie van vermeende terroristen door middel van *drones* wordt gerechtvaardigd geacht indien (1) het noodzakelijk is om individuen uit te schakelen die een ‘imminente en voortdurende bedreiging [*imminent and continuing threat*]’ vormen voor het Amerikaanse volk; (2) gevangenneming niet mogelijk is; (3) het land waar deze individuen zich bevinden niet in staat of bereid is de bedreiging te voorkomen en (4) het ‘vrijwel zeker is dat er geen burgers zullen worden gedood of verwond’. Met name het eerste criterium wordt in de praktijk zeer ruim geïnterpreteerd: zo blijkt onder meer uit een recent gepubliceerd ‘white paper’ van het Justice Department dat individuen ook een ‘imminente en voortdurende bedreiging’ kunnen vormen wanneer concrete aanwijzingen ontbreken dat ze bezig zijn met het voorbereiden van een terroristische aanslag. Met andere woorden: van een ‘urgente’ en ‘evidente’ noodsituatie hoeft geen sprake te zijn. Cole, 2013, p. 60.
  33. Ibidem, p. 59.
  34. In juni van dit jaar onthulden *The Guardian* en *The Washington Post* documenten van klokkenluider Edward Snowden, waaruit bleek dat de Amerikaanse en Britse inlichtingendiensten NSA en GCHQ op grote schaal telefoongespreken, e-mailverkeer en videocommunicatie hadden onderschept. Zo werd onder meer het bestaan onthuld van het afluisterprogramma PRISM, in het kader waarvan de NSA directe toegang had verkregen tot de servers van grote zoekmachines en internetdiensten als Google, Facebook, Microsoft, YouTube, Skype en Yahoo. Hierdoor was de NSA in staat om *real time* e-mails, chats, video’s en foto’s in te zien. Daarnaast bleek dat telecomproviders was opgedragen om dagelijks een grote hoeveelheid telefoongegevens af te staan. Het ging daarbij vooral om zogeheten meta-data, d.w.z., niet de inhoud, maar de duur van telefoongesprekken, de plaatsen waar vandaan ze waren gevoerd, en de identiteit van de bellers. In diezelfde maand werd duidelijk dat de NSA en GCHQ zich bovendien rechtstreekse toegang tot intercontinentale glasvezelkabels hadden verschaft, waardoor de inhoud van telefoon- en internetverkeer kon worden afgetapt. Daarnaast werd onthuld dat de beide inlichtingendiensten de toegang tot telefoon- en internetverkeer gericht had gebruikt om onder meer diplomaten bij de Verenigde Naties, de Europese Unie, buitenlandse ambassades, en leiders van bevriende landen, zoals de Duitse bondskanselier Angela Merkel, af te luisteren. Een goed overzicht van de verschillende onthullingen is te vinden in: ‘Dit is wat we nu weten over de NSA: De onthullingen op een rijtje.’ In: *NRC Handelsblad*, 31 oktober 2013 (<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/10/31/dit-is-wat-we-nu-weten-over-de-nsa-de-onthullingen-op-een-rijtje/>).
  35. De schaal waarop *drones* door reguliere politiediensten worden ingezet is vooralsnog beperkt. Zo zijn *drones* van de politie sinds 2009 ongeveer 130 dagen in de lucht geweest. In deze periode zijn *drones* onder meer ingezet om wiettelers en plegers van woninginbraken op het spoor te komen. Daarnaast zijn ze gebruikt ter ondersteuning van openbare ordetaken, bijv. bij grote evenementen. Tegelij-

kertijd lijkt het gebruik van *drones* toe te nemen. Zo bleek uit antwoorden van de Minister van Justitie Ivo Opstelten op Kamervragen, dat de nieuwe Landelijke Politie bezig is om een speciale eenheid op te zetten die zich moet bezighouden met surveillance door middel van *drones*, een zogeheten UAS-eenheid (UAS staat voor Unmanned Aerial Services). Deze ontwikkelingen zijn problematisch vanuit een oogpunt van rechtsstatelijkheid, omdat specifieke wet- en regelgeving met betrekking tot de inzet van *drones* ontbreekt. Bij ontstentenis van duidelijke regelgeving bestaat er een groot risico dat het gebruik van *drones* ten koste gaat van de privacy van burgers. Vergelijk: ‘Bevestiging van kamervragen: Nederlandse *drone*-politie bijna een feit.’ In: *de Volkskrant*, 9 mei 2013 en ‘Inzet *drones* Nederlandse politie leidt nauwelijks tot arrestaties.’ In: *de Volkskrant*, 8 oktober 2013.

36. Vermeule, 2009, p. 195-1149 en Dyzenhaus, 2006.
37. Dyzenhaus, 2006, p. 2.
38. Ibidem, p. 3.
39. Interventiewet, art. 6: 1/ 1 jo. 6: 2/ 1.
40. Daniëls, 2012, p. 1778-1784.
41. Gross, 2003, p. 1011-1134. Vergelijk ook: Gross en Ní Aoláin, 2006, p. 110-169 en Gross, 2008, p. 60-93.
42. Gross, 2008, p. 62.
43. Ik dank Wouter Veraart dat hij mij heeft gewezen op het mogelijke belang van de *fides publica* voor de beperking van noodbevoegdheden.
44. Criddle en Fox-Decent hebben recentelijk gewezen op het belang van ‘fiduciaire relaties’ voor de normering van noodbevoegdheden. Volgens hen betekent dit dat op de overheid in noodsituaties de plicht rust om de ‘veilige en gelijke vrijheid’ van burgers te garanderen. Zij gaan evenwel voorbij aan de geschiedenis van de *fides publica* en de concrete beperkingen van noodbevoegdheden die daaruit voortvloeien. Criddle en Fox-Decent, 2012, p. 39-97.
45. Vergelijk de analyse in Krugman, 2004. Wederom dank aan Wouter Veraart die mij op deze tekst heeft gewezen.

## Afbeeldingen

- Afbeelding 1. ‘Cincinnatus bij zijn ploeg weggeroepen’. Fresco van Constantino Brumidi (1855), Capitool, Washington.
- Afbeelding 2. Julius Caesar als ‘dictator voor het leven’ [CAESAR DICT.[ATOR] PERPETUO]. Denarius, 44 v. Chr. Collectie: Allard Pierson Museum Amsterdam, inv. APM 13.079. De auteur dankt Geralda Jurriaans-Helle en René van Beek voor het ter beschikking stellen van deze afbeelding.
- Afbeelding 3. De vorst als hoeder van het recht: keizer Justinianus met zwaard en wetstekst. Miniatuur uit manuscript *Digestum vetus*, Frankrijk (Toulouse?), dertiende eeuw. Collectie: British Library, inv. Arundel, 484 f. 6.
- Afbeelding 4. De vijand voor de muren: de belegering van Jerusalem. Miniatuur uit manuscript *Biblia magna*, Engeland (Londen?), eerste kwart vijftiende eeuw. Collectie: British Library, inv. Royal 1E IX, f. 222.
- Afbeelding 5. Straatgevechten in Berlijn: Spartakisten in het *Zeitungsviertel*. Berlijn, januari 1919. Collectie: Deutsches Historisches Museum, inv. 95/2405.
- Afbeelding 6. Spelen met geld: financiële crisis en hyperinflatie, 1923. Collectie: Archiv für Kunst und Geschichte, Berlijn.
- Afbeelding 7. ‘Het dode parlement’. Oorspronkelijke titel: *Das tote Parlament. Das blieb vom Jahre 1848 übrig. So sieht der Reichstag aus, der am 13. Oktober eröffnet wird*. Fotocollage van John Heartfield, *Arbeiter Illustrierte Zeitung*, 4 september 1932. Collectie: The Metropolitan Museum, New York, inv. 1987.1125.3.
- Afbeelding 8. Hindenburg en Hitler. Potsdam, 21 maart 1933. Fotograaf: Theodor Eisehart. Collectie: Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz, inv. 30002620.
- Afbeelding 9. Drone vuurt een raket af. Ongedateerde foto, US Department of Defense. Bron: *Dronewars.net*, januari 2010.
- Afbeelding 10. Politiedrone. Medewerkers van de KLPD doen onderzoek met een drone. Mei 2013. Foto: Lex van Lieshout (ANP). Bron: *de Volkskrant*, 9 mei 2013. <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3438661/2013/05/09/Politiemedewerkers-woorden-opgeleid-tot-drone-experts.dhtml>

## Bronnen

- Aquino, Th. van, *Summa theologiae*, ed. Th. Gilby en Marcus Lefébure. Londen, 1975.
- Beaumanoir, Ph. de, *Coutumes de Beauvaisis*, ed. A. Salmon. Parijs, 1900.
- Cicero, *De officiis*, ed. W. Miller. Cambridge, MA, 2005.
- Cicero, *De legibus*, ed. C.W. Keyes, Cambridge, MA, 2006.
- Cicero, *Ad Atticum*, ed. D.R. Shackleton Bailey, Cambridge, MA, 1999.
- Dubois, P., *De recuperatione terre sancte*, ed. Ch.-V. Langlois. Parijs, 1891.
- Gratianus, *Decretum*, in *Corpus iuris canonici*, ed. E. Friedberg. Graz, 1959.
- Jacobi, P., *Aurea practica libellorum*, Coloniae Agrippinae [Keulen], 1575.
- Livius, *Ab urbe condita*, ed. B.O. Foster. Cambridge, MA, 1967.
- Ponte, O. de, *Consilia*. Venetië, 1621.
- Salisbury, J. of, *Policraticus*, ed. C.J. Nederman. Cambridge, MA, 1990.

## Literatuur

- Ackerman, B., 'The Emergency Constitution.' In: *Yale Law Journal* 130, no. 5 (2004), p. 1029-1091.
- Agamben, G., *State of Exception*. Chicago, 2005.
- Anschütz, G., *Die Verfassung des deutschen Reiches*. Berlijn, 1933.
- Barry, J.M., *Fides in Julius Caesar's Bellum civile: A Study in Roman Political Ideology at the Close of the Republican Era*. Baltimore, 2005.
- Blomeyer, P., *Der Notstand in den letzten Jahren von Weimar: Die Bedeutung von Recht, Lehre und Praxis der Notstandsgewalt für den Untergang der Weimarer Republik und die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten*. Berlijn, 1999.
- Bracher, K.D., *Die Auflösung der Weimarer Republik: Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*. Düsseldorf, 1984.
- Brown, E.A.R., 'Cessante causa and the Taxes of the Last Capetians: The Political Applications of a Philosophical Maxim.' In: J.R. Strayer en D.E. Queller (red.), *Post Scripta: Essays on Medieval Law and the Emergence of the European State in Honor of Gaines Post*. Rome, 1972.
- Cole, D., *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*. New York, 2005.
- Cole, D. 'The End of the War on Terror?' In: *The New York Review of Books*, 7 november 2013.
- Criddle, E.J. en Fox-Decent, E., 'Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law.' In: *Human Rights Quarterly* 34 (2012), p. 39-97.
- Daniëls, S., 'De staatsnoodrechtelijke hiaten van de Interventiewet.' In: *Nederlands juristenblad* 26 (2012), p. 1778-1784.
- Dyzenhaus, D., *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. Cambridge, UK, 2006.

- Fatovic, C., *Outside the Law: Emergency and Executive Power*. Baltimore, 2009.
- Ferejohn, J. en Pasquino, P., 'The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers.' In: *International Journal of Constitutional Law* 2, no. 2 (2004), p. 210-239.
- Freyburger, G., *Fides: Étude sémantique et religieuse depuis les origines jusqu'à l'époque augustéenne*. Parijs, 1986.
- Gross, O., 'Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crisis Always be Constitutional?' In: *Yale Law Journal* 112, no. 5 (2003), p. 1011-1134.
- Gross, O. en Ní Aoláin, F., *Law in Times of Crisis*. Cambridge, UK, 2006.
- Gross, O. 'Extra-Legality and the Ethic of Political Responsibility.' In: V.V. Ramraj (red.), *Emergencies and the Limits of Legality*. Cambridge, UK, 2008.
- Hartfield, M.E., *The Roman Dictatorship: Its Character and its Evolution*. Berkeley, 1982.
- Hurlet, F., *Sylla: Monarchie ou magistrature républicaine? Essai d'histoire constitutionnelle*. Brussel, 1993.
- Janssen, L.F., *Abdicatio: Nieuwe onderzoekingen over de dictatuur*. Utrecht, 1960.
- Kantorowicz, E.H., *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*. Princeton, 1957.
- Kennedy, E., *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*. Durham, 2004.
- Kunkel, W. en Wittmann, R., *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik: Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, 1995.
- Krugman, P., 'Just Trust Us.' In: *The New York Times*, 11 mei 2004.
- Lazar, N.C., *States of Emergency in Liberal Democracies*. Cambridge, UK, 2009.
- Lintott, A., *The Constitution of the Roman Republic*. Oxford, 2009.
- Nicolet, C., 'Dictatorship in Rome.' In: P. Baehr en M. Richter (red.), *Dictatorship in History and Theory: Bonapartism, Caesarism, and Totalitarianism*. Cambridge, UK, 2004.
- Noorda, H., 'The Principle of Sovereign Equality with Respect to Non-State Actors.' In: *Philosophia* 41, no. 2 (2013), p. 336-347.
- Nörr, D., *Die Fides im römischen Völkerrecht*. Heidelberg, 1991.
- Pennington, K., *The Prince and the Law (1200-1600): Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. Berkeley, 1993.
- Pichler, J., *Necessitas: Ein Element des mittelalterlichen und neuzeitlichen Rechts*. Berlin, 1983.
- Poetz-Heffner, F., 'Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung: Erster Bericht, vom 1. Januar 1920 bis zum 31. Dezember 1924.' In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 13, 1925.
- Posner, E. en Vermeule, A., *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford, 2013.
- Post, G., *Studies in Medieval Legal Thought: Public Law and the State, 1100-1322*. Princeton, 1964.
- Rossiter, C., *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. New York, 1963.
- Roth, K., 'What Rules Should Govern US Drone Attacks?' In: *The New York Review of Books*, 4 april 2013.

- Roumy, F., 'L'origine et la diffusion de l'adage canonique *necessitas non habet legem* (VIIIe-XIIIe s.).' In: W.P. Müller en M.E. Sommar (red.), *Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition: A Tribute to Kenneth Pennington*. Washington, 2006.
- Saint-Bonnet, F., *L'État d'Exception*. Parijs, 2001.
- Scheurman, W.E., 'Emergency Powers and the Rule of Law after 9/11.' In: *The Journal of Political Philosophy* 14, no. 1 (2006), p. 61-84.
- Schmitt, C., 'Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Artikel 48 der Weimarer Verfassung.' In: Schmitt, C., *Die Diktatur*. Berlijn, 1994 [1924].
- Schmitt, C., *Verfassungslehre*. Berlijn, 1993 [1928].
- Schotel, B., 'Defending our Legal Practices: A Legal Critique of Giorgio Agamben's *State of Exception*.' In: *Amsterdam Law Forum* 1, no. 2 (2009), p. 113-125.
- Stolleis, M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Weimarer Republik und Nationalsozialismus*. München, 2002.
- Veraart, W. en De Wilde, M., 'In de ban van Guantánamo: Een kritische beschouwing van Agambens soevereiniteitstheorie.' In: *Krisis* 5, no. 2 (2004), p. 53-69.
- Veraart, W., 'Het zijn net mensen: Over Guantánamo en onszelf.' In: *Rechtsfilosofie en rechtstheorie* 3 (2007), p. 2-11.
- Vermeule, A., 'Our Schmittian Administrative Law.' In: *Harvard Law Review* 122 (2009), p. 1095-1149.
- Wieruszowski, H., *Vom Imperium zum nationalen Königtum: Vergleichende Studien über die publizistischen Kämpfe Kaiser Friedrichs II. und König Philipps des Schönen mit der Kurie*. München, 1933.
- Wilcken, U. von, *Zur Entwicklung der römischen Diktatur*. Berlijn, 1940.
- Wilde, M. de, 'The State of Exception in the Weimar Republic: Legal Disputes over Article 48 of the Weimar Constitution.' In: *Legal History Review* 78, no. 1-2 (2010), p. 135-158.
- Wilde, M. de, 'Locke and the State of Exception: Towards a Modern Understanding of Emergency Government.' In: *European Constitutional Law Review* 6, no. 2 (2010), p. 249-267.
- Wilde, M. de, 'Fides publica in Ancient Rome and its Reception by Grotius and Locke.' In: *Legal History Review* 79, no. 3-4 (2011), p. 455-487.
- Wilde, M. de, 'The Dictator's Trust: Regulating and Constraining Emergency Powers in the Roman Republic.' In: *History of Political Thought* 33, no. 4 (2012), p. 555-577.
- Wilde, M. de, 'The Dictatorship and the Fall of the Roman Republic.' In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung* 130 (2013), p. 1-39.
- Winkler, H.A., *Weimar: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*. München, 1993.