

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/noodverordening-maakt-inbreuk-op-grondrechten.12932275.lynkx>

'Noodverordening maakt inbreuk op grondrechten'

Wouter Boonstra 14 apr 2020 2 reacties

Deze coronamaatregelen van het kabinet beoogden 'social distancing' te bevorderen: horeca moest dicht, scholen werden gesloten en er kwam een samenscholingsverbod. Dat was toen noodzakelijk. Maar nu de situatie langer duurt, is de vraag of de gekozen route wel zo goed is als de inhoud van de maatregelen. **Jurist Manon Julicher pleit in haar proefschrift voor modernisering van grondrechten.**

U verdedigt woensdag uw proefschrift aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht, wat voor iedereen te volgen is via een livestream, vanaf 10.30 uur. U was, neem ik aan, al met dit onderwerp bezig, toen het ineens een actuele wending kreeg?

'Ja, mijn proefschrift gaat over het moderniseren van de grondwetcatalogus. Ik zeg hierin dat de grondrechten in onze Grondwet dringend aan herziening toe zijn. Ik heb er vier grondrechten uit gepikt: vrijheid van meningsuiting, brief-, telefoon- en telegraafgeheim, een eerlijk proces en behoorlijk bestuur. Met de coronacrisis zie je dat grondrechten worden ingeperkt. Daar kunnen goede redenen voor zijn, namelijk het beschermen van de gezondheid, maar het is wel noodzakelijk dat grondrechtbeperkingen aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals proportionaliteit en voorzienbaarheid.'

Het kabinet heeft de coronamaatregelen juridisch vormgegeven in regionale noodverordeningen. Premier Rutte noemt die maatregelen 'passend in een volwassen democratie'. Maar in een recent blog hebben u en uw medeschrijver Stefan Philipsen hier drie grote bezwaren tegen. Volgens jullie maken de voorzitters van de veiligheidsregio's op grote schaal inbreuk op grondrechten, zoals vrijheid van godsdienst, vrijheid van onderwijs, bewegingsvrijheid), terwijl ze daar niet bevoegd toe zijn. Kunt u dat uitleggen?

'Kerkdiensten kunnen niet doorgaan of vinden alleen digitaal plaats. Gelovigen kunnen niet bij elkaar komen om hun geloof te belijden. Beperking van de bewegingsvrijheid lijkt me evident: er geldt een samenscholingsverbod waardoor veel openbare gelegenheden gesloten zijn en je niet met meer dan drie mensen bij elkaar mag staan en afstand moet houden. Verder mogen leerlingen niet meer naar school en zijn er geen eindexamens meer. Deze maatregelen zijn misschien nodig, maar leveren wel een inperking van grondrechten op.'

Er is ook te weinig democratische verantwoordelijkheid voor de gekozen maatregelen?

'Ja, normaal gesproken heeft een burgemeester een noodverordeningbevoegdheid, waardoor er maatregelen kunnen worden opgelegd, maar dan alleen in zijn gemeente. Nu is er opschaling van die bevoegdheid naar de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's, die groter zijn dan gemeenten. Dat is handig om ten tijde van crises besluiten te nemen, maar een veiligheidsregio heeft niet het equivalent van een gemeenteraad voor een gemeente. In hoeverre kunnen voorzitters van de veiligheidsregio daarna dan verantwoording afleggen voor de noodverordeningen? De voorzitter is vaak de burgemeester van de grootste gemeente. De verschillende gemeenteraden van de gemeenten uit de veiligheidsregio kunnen hem bevragen, maar alleen achteraf. En gemeenteraden kunnen die voorzitter niet wegsturen als sanctie op zijn optreden. Alleen de minister kan dat achteraf doen. De directe democratische verantwoordelijkheid is hier weg.'

En een derde bezwaar is de tijd tussen de afgekondigde maatregelen en het moment dat de nieuwe regels van kracht zijn. Die tijd is te lang?

‘Ja, je zag dat de noodverordening werd afgekondigd op een persconferentie op een maandag en toen duurde het tot donderdag of vrijdag voor veiligheidsregio’s dat in een noodverordening hadden gezet. Je kunt denken: wat maakt dat uit? Het komt er toch wel aan en burgers weten dat. Bovendien kopiëren de veiligheidsregio’s dezelfde modelverordening. Maar feit blijft: er is geen juridische legitimatie. Je kunt pas die bevoegdheden uitoefenen als er een juridische grondslag voor is. Punt twee is dat grondrechten onze belangrijkste rechten zijn. Het is vreemd die regionaal te beperken, want dat kan ertoe leiden dat ze in de ene regio strenger worden ingeperkt dan in de andere regio. Dat wringt. Je kunt dat beter nationaal regelen.’

Jullie schrijven dat het kabinet de weg van de minste weerstand koos. Hadden ze beter de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) of nationale noodwetgeving kunnen hanteren?

‘Het handigste was de mogelijkheid om een maatregel op nationaal niveau te regelen en dan ook democratische controle te hebben. Dat heb je als je bepaalde noodbevoegdheden of noodwetten, zoals de Wbbbg, inzet. Als je separaat noodwetten invoert, dan komen die langs de Tweede Kamer en die kan ze ook stopzetten. Er is een democratisch oordeel en een nationale regeling. Vanuit democratisch oogpunt was dat beter geweest. Maar ik kan me voorstellen dat het inzetten van noodwetten een bepaalde paniek oproept en je dat liever zolang mogelijk uitstelt. Dus als er een mogelijkheid is om het via de veiligheidsregio te regelen, dan is het begrijpelijk dat daarvoor gekozen wordt. Maar rechtstatelijk is er een democratisch tekort. Je moeten kijken hoe je dat beter democratisch kunt regelen.’

Jullie schrijven dat het kabinet zo snel mogelijk zou moeten stoppen met het gebruik van de noodverordening als basis voor de coronamaatregelen en zich zou moeten wenden tot andere, meer geëigende instrumenten om deze crisis te bestrijden.

‘Je beroepen op een crisissituatie (‘er was geen tijd om het anders te doen’) is slechts korte tijd hanteerbaar. Nu de maatregelen langer duren, kun je denken aan het maken van spoedwetten en die sneller behandelen. Zo betrek je het parlement erbij en regel je het nationaal. Dat zou het beste zijn.’

In je proefschrift zeg je dat de grondrechten in de Grondwet aan herziening toe zijn. Sommige grondrechten zijn zo ouderwets geformuleerd dat ze nauwelijks nog te begrijpen zijn, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting. Ook biedt het recht op brief-, telefoon- en telegraafgeheim onvoldoende bescherming tegen grootschalige interceptie van communicatiegegevens door de overheid en sommige grondrechten staan niet eens in de Grondwet, zoals het recht op een eerlijk proces en het recht op behoorlijk bestuur. Die zouden er wat u betreft wel in moeten?

‘Ja, onze Grondwet is heel sober en biedt veel ruimte aan de wetgever. De wetgever vult die ruimte in door kaders te stellen, maar laat die invullen en uitvoeren door het bestuur. Het bestuur heeft daardoor nu veel meer taken dan vroeger. Er wordt wel gesteld dat het de meest omvattende overheidsfunctie is geworden. Het is dan ook gek dat dit optreden geen grondslag heeft in de Grondwet. Bestuursoptreden wordt wel genormeerd met bepaalde beginselen die zijn ontwikkeld in de rechtspraak, maar die beginselen hebben een legitimatie nodig in de Grondwet. Het recht op behoorlijk bestuur kan dit bieden. Dat biedt duidelijkheid en vergroot de normatieve kracht van onze Grondwet. De Grondwet hoort namelijk de overheid te normeren en te begrenzen. Als overheidshandelen er niet in staat, is dat kwalijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid.’

Dat de huidige grondrechten de vrijheid van de burger niet meer garanderen is kwalijk, stelt u, ook in het licht van de huidige coronacrisis.

'We accepteren nu dat grondrechten worden ingeperkt, maar dat moet niet de status quo worden als we terugkeren naar de normale situatie. Daarvoor is nodig dat we alert zijn en strenge en duidelijke voorwaarden stellen aan inperkingen van grondrechten. Anders is er een risico dat men zegt: we trekken dit door. Nu wil ik geen wantrouwen jegens de overheid propageren, maar in het algemeen geldt dat als overheden te snel over kunnen gaan tot grondrechteninbreuken, risico's dat dit gebeurt ook reëel zijn. Het kan gebeuren.'

Onlangs zei minister Grapperhaus dat voor het inperken van grondrechten in Nederland wetgeving in formele zin vereist is. 'In de noodverordeningen die nu van kracht zijn, kan niet van de Grondwet en de daarin gelegen grondrechten worden afgeweken. De huidige noodmaatregelen passen binnen de bestaande beperkingsclausules van het EVRM.' Is die opmerking dan een wassen neus, omdat de Grondwet de grondrechten zelf niet goed waarborgt?

'Wat hier voornamelijk een probleem is, is dat wordt gezegd dat grondrechten niet worden ingeperkt met de huidige maatregelen. Daar kun je vraagtekens bij zetten. Maar het klopt dat veel grondrechten in onze Grondwet onvoldoende worden geregeld, maar wel worden beschermd in het EVRM. Maar dat is een algemeen verdrag voor bijna 50 lidstaten en waarborgt minimumbescherming. Je kunt dan wel voldoen aan het EVRM, maar dan ben je er nog niet. Je wilt in je eigen land toch wel iets meer specifiek op de nationale rechtsorde toegespitste rechtsbescherming bescherming. Daarom is het kwalijk dat bepaalde grondrechten niet in onze eigen Grondwet staan.'