

Noodwetten zijn ondingen, ook die van nu

Posted on 23 mei 2020 by Coen de Jong

Eind mei 2020 leeft Nederland nog steeds onder noodverordeningen die minister van Justitie Ferd Grapperhaus samen met minister-president Mark Rutte afkondigde in een persconferentie op 23 maart. 'Ik kan u de definitie uit de wet helemaal voorlezen,' zei Grapperhaus tegen een vragende journalist.

Inmiddels is het besef ingedaald dat een uitzonderlijke en wellicht ook onwenselijke situatie is ontstaan. Hoogleraren staatsrecht Jan Brouwer en Jon Schilder noemden in Trouw van 22 april 2020 de noodverordeningen zelfs illegaal. De gemeenten tasten volgens hen burgerrechten uit de grondwet aan, zoals het huisrecht en het recht op privacy. De noodverordeningen laten zien dat de autoriteit van de staat diep kan ingrijpen in ons leven. We moeten dan ook heel zuinig zijn op onze burgerrechten en op onze democratie. Want die zijn niet van de regering, niet van de politici die er nu toevallig zitten, maar van ons.

Autoritaire staatstraditie

De Nederlandse staat bestond al vóór we stemrecht hadden en was ingericht op het houden van controle, niet op inspraak van de bevolking. De moderne staat ontstond na 1813. De autoritaire Koning Willem I had geen boodschap aan inspraak en zag ministers als zijn persoonlijke uitvoerders. Pas in 1848 kreeg Nederland een liberale grondwet dankzij Thorbecke, op een moment dat de Koning zwak stond vanwege burgerlijke revoluties in de landen om ons heen.

Algemeen kiesrecht kwam pas in 1917 voor mannen en in 1919 voor vrouwen. Het ging wederom niet van harte, maar de Eerste Wereldoorlog had de wereld op zijn kop gezet en het spook van de Russische revolutie waarde door Europa. Zelfs in Nederland, lange tijd het rustige achtertuintje van Europa, roerden socialisten zich. Nederlandse bestuurders wachten altijd af uit welke hoek de wind waait. Ze doen pas concessies als ze zien dat hun positie echt in gevaar komt.

Nog volop democratisch tekort

De 'koninklijke' autoriteit van weleer ligt nu bij het kabinet, dat in naam van de koning wetten uitvaardigt die – uiteraard – door het parlement moeten worden goedgekeurd. Maar de kiezer mag niet over alles meepraten. Veiligheid en openbare orde zijn een zaak van een ongekozen kader van commissarissen van de Koning, burgemeesters en de veiligheidsregio's. In Nederland geen gekozen burgemeesters, politiechefs, rechters of openbare aanklagers, zoals wel in de Verenigde Staten. De Eerste Kamer kent getrapte verkiezingen, via de Provinciale Staten. De Raad van State adviseert over wetgeving én is zelf de hoogste bestuursrechtelijke macht in het land. De meeste regelgeving waar Nederlandse burgers mee te maken krijgen komt tot stand via Algemene Maatregelen van Bestuur, Ministeriële regelingen of Koninklijke Besluiten, en die hoeft de regering niet aan het parlement voor te leggen.

Burgerrechten, maar nu even niet

Onze persoonlijke bewegingsvrijheid en lichamelijke gedragingen, soms tot achter de voordeur, zijn momenteel beperkt door noodverordeningen gebaseerd op de Gemeentewet, de Wet op de veiligheidsregio's en de Wet publieke gezondheid.

Minister Grapperhaus kwam met een modelnoodverordening, die vervolgens via de

veiligheidsregio's door de burgemeesters in elke gemeente is ingevoerd en uitgevoerd. Daar kwamen geen volksvertegenwoordigers aan te pas – niet vooraf en niet achteraf. Want gemeenteraden gaan niet over de veiligheidsregio's en de gedragingen van 'superburgemeesters' als Hubert Bruls.

Dit hele systeem blijft van kracht totdat de minister van Volksgezondheid, vicepremier Hugo de Jonge, het 'sein veilig' geeft. Kortom, een regeling met een open eind. Hoogleraar staats- en bestuursrecht Wim Voermans was in NRC van 23 april zeer kritisch. Voermans gaf aan dat de gebruikte wetsbepaling uitsluitend bedoeld is om lokale uitbraken van een epidemie voor korte tijd te bestrijden. En niet om het hele land voor een langere periode op slot te zetten.

Op dit moment maken de 'superburgemeesters' samen met minister Grapperhaus in Nederland in de openbare ruimte de dienst uit. Er is een Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie opgetuigd bij de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, die ook valt onder Grapperhaus. De decentrale eenheidsstaat is in Nederland even buiten werking gesteld. Intussen houden parlementaire journalisten zich op Twitter bezig met de belangrijke vraag hoe Grapperhaus het verschil duidt tussen juni ('juno') en juli ('julij').

Nederland kent systeem voor noodwetgeving

Volgens Voermans is de betere route dat de regering de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden gebruikt. Met die wet kan de regering de uitzonderingstoestand afkondigen. En vervolgens een wetsvoorstel indienen waarin de inhoud en de duur van landelijke noodmaatregelen staan beschreven, zodat het parlement het kan goedkeuren of afwijzen.

De regering kan dan noodmaatregelen baseren op wetten zoals de Onteigeningswet, de Hamsterwet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Met die laatste wet kan de regering zelfs allerlei grondrechten zoals uitingsvrijheid en persvrijheid tijdelijk buiten werking stellen. Het is de vraag of de burger daarmee beter af is. En wanneer mag de regering de coördinatiewet en andere 'noodwetten' gebruiken? Heldere criteria daarvoor ontbreken. Het komt neer op: 'wat het parlement bereid is te accepteren'.

Nood breekt wet

Talloze politiek filosofen beschreven de noodzaak van een sterke staat die de orde bewaakt. Thomas Hobbes vond een sterke staat de enige waarborg tegen chaos en burgeroorlog. De Duitse rechtsgeleerde Carl Schmitt – die later banden had met het naziregime – ging het verst: de staat moest zelfstandig kunnen beslissen over de noodtoestand. Maar zelfs John Locke, de grondlegger van het Angelsaksische liberalisme, vond dat het recht verviel als onrust of opstanden het particulier eigendom in gevaar brachten.

Afschrikwekkend voorbeeld van het gebruik van noodtoestanden is de Duitse Weimar-republiek, waarvan de grondwet de mogelijkheid bood het parlement te ontbinden en de regering per decreet te laten regeren. Hitler, eenmaal benoemd tot rijkskanselier van Duitsland, maakte hiervan genadeloos misbruik. Hitler schafte de Duitse grondwet in zijn machtsperiode van 1933 tot 1945 niet eens formeel af, maar negeerde eenvoudigweg de inhoud.

De democratie komt in gevaar zodra politici het parlement buiten spel te zetten, zoals in Hongarije al is gebeurd. Is die stap eenmaal genomen, dan kan een regering doen waar het zin in heeft. Verkiezingen uitstellen bijvoorbeeld. Of de spelregels veranderen om langer te kunnen blijven zitten.

D66 haalt graag de jaren dertig erbij als bijvoorbeeld Forum voor Democratie weer eens kritiek op Nederlandse rechters heeft. Maar juist D66 maakt zich schuldig aan het negeren of zelfs passeren van het parlement en zette onder Rutte3 in op het verminderen van inspraak en representatie. Fractieleider Rob Jetten hield in april – met de andere coalitieleiders – nog een plenair debat tegen over de Nederlandse inzet in Europa, meldde de Volkskrant op 16 mei.

Noodwetgeving

Maar, de regering probeert toch alleen de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan? Overdrijven al die mensen die waarschuwen voor uitschakeling van de democratie of een politiestaat niet? We zagen half maart 2020 dat de regering volledig zelfstandig kan beslissen dat er een noodverordening komt. Medio mei was nog onduidelijk of de regering plannen heeft een wetsvoorstel voor noodmaatregelen te gaan indienen, wat voor maatregelen daarin staan en voor hoe lang die zouden gaan gelden. Wil de regering bijvoorbeeld vast een voorschot

nemen op een mogelijke tweede golf van het coronavirus?

Nogmaals, criteria voor het activeren van 'noodwetten' staan nergens omschreven. Corona is overduidelijk een gevaar voor de volksgezondheid, daarmee zal iedereen het eens zijn. Maar wil de regering ook kunnen ingrijpen als er woekerprijzen ontstaan voor beschermingsmiddelen? Als Chinese roofinvesteerders essentiële bedrijven willen opkopen. En wanneer komt bijvoorbeeld de stabiliteit van het land in gevaar? Als boeren met tractors die Schiphol blokkeren? Als het Binnenhof volstroomt met boze kiezers? Als beurshandelaren de aandelenkoers manipuleren? Allemaal vragen.

Wakkere parlementariërs

Een wetsvoorstel met noodmaatregelen moet dus goedkeuring krijgen van zowel de Tweede als de Eerste Kamer én de Raad van State kijkt er kritisch naar. Niets aan de hand dan, want ons parlement is toch waakzaam? Dat parlement zit toch vol met mensen die bij een gedwongen uitzetting van minderjarige asielkinderen , bij elke inperking van de vrijheid van onderwijs voor religieuzen, bij elke krenking van de Islam, bij elke uiting van *oikofobie* of bij elke twijfel aan klimaatverandering onverschrokken ten strijde trekken?

Kamerleden volgen vrijwel altijd de agenda van hun eigen partij. Ook al zegt de grondwet niets over het bestaan van partijen en hebben Kamerleden een individueel mandaat en moeten ze 'zonder last' spreken. Lidmaatschap van de Tweede Kamer en een politieke partij is vaak slechts een carrièrestap op weg naar een functie in het partijcircuit of als lobbyist bij één of ander bedrijf.

Angstige Kamerleden

Menig Kamerlid houdt uit angst voor de fractieleider zijn mond. Gaan die Kamerleden tegenhangen als de regering ondoordachte noodmaatregelen zou voorstellen? De brede coalities en het dociele parlement van de afgelopen jaren beloven weinig goeds. Wetten zijn in het verleden wel vaker in een paar dagen door het parlement geloodst. De regering kan tijdens een crisis altijd het argument aandragen dat er geen tijd te verliezen is omdat er groot gevaar loert.

En de Raad van State dan? Halen die niet potentieel vrijheidsbeperkende wetsvoorstellen onderuit? Een heel bijzonder orgaan, die Raad van State.

Tegelijkertijd adviseur van de regering én het hoogste bestuursrechtelijke orgaan in Nederland. De Raad zit vol met ex-politici, vrijwel altijd uit kringen van de regeringspartijen, en de leden zijn uiteraard benoemd. De huidige vicevoorzitter – de voorzitter is de Koning – is Thom de Graaf (D66) en die zit er bij de gratie van het kabinet Rutte3.

Als tegenspraak, onafhankelijkheid en kritisch denken in het parlement ontbreken zijn wetsvoorstellen met autoritaire kenmerken moeilijk tegen te houden. En zit vervolgens geen rem meer in het systeem, behalve als één van de partijen bereid is het kabinet te laten vallen.

Optreden van politici

'De noodmaatregelen zijn allemaal tijdelijk!' zo bezweren de politici ons. Maar wat schreef hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen op 11 april 2020? ' *De ervaring leert dat een staat de aan hem verleende bevoegdheden zelden met een royaal gebaar teruggeeft. Denk aan de privacy en de technologische mogelijkheden om besmette mensen te volgen*.' Heldere taal.

Het viel Frissen in de coronacrisis ook op dat '*sommige bestuurders het beeld van krachtdadig leiderschap heel expliciet nastreven*'. Eénheid eisen, krachtdadig willen overkomen, liever geen kritiek horen, onwelgevallige informatie weglaten, éénvormigheid van beleid proberen door te duwen. We zien het allemaal voorbijkomen in de coronacrisis.

Onder de façade van daadkracht ligt de angst verantwoordelijkheid te nemen en waar nodig ongelijk toe te geven. De verantwoordelijkheid gaat als een hete aardappel rond van Rutte naar vakministers als Bruno Bruins – die schichtig informatie van briefjes oplas – naar het RIVM en het OMT en weer terug naar Rutte en De Jonge. Tot nu toe nam nog niemand verantwoordelijkheid voor de situatie in de verzorgingstehuizen en voor de aanpak van de GGD's.

Politici verschuilen zich graag achter 'de Wetenschap' alsof die een in beton gegoten standpunt zou hebben. Dat leidt dat tot het fossiliseren van het debat. Frissen roept op tot '*bestuur dat de delicate verhouding tussen wetenschap en kennis enerzijds en politiek en afweging anderzijds zorgvuldig bewaakt*.'

Afkalvende rechtszekerheid

Juridisch lapwerk in combinatie met ondoorzichtigheid, dat geeft onduidelijkheid. Wat mag er nu wel en niet? Waar geen helderheid voor de wet bestaat, heerst al snel de willekeur van de macht. Sluipend, bewust of onbewust, kan de politiek bevoegdheden pakken die men formeel niet heeft. Bijvoorbeeld via constructies als veiligheidsregio's, die geen democratische controle kennen.

De verplichting vanaf 1 juni in het openbaar vervoer een mondkapje te dragen, waar is die eigenlijk op gebaseerd? Op de Wet personenvervoer 2000 zegt de website van OV-pro. Waar komt dan die 95 euro boete vandaan? En waarom moeten reizigers alleen niet-medische mondkapjes dragen, waarvan het RIVM meent dat ze niet helpen? Raadsels.

En wat als de regering door het geven van hints, fronzen en moeilijk doen de uitoefening van grondrechten beperkt. Moet dat nu, in deze anderhalve-meter-samenleving, zo'n demonstratie bij een moskee? Waarom zouden mensen met rare theorieën over het corona-virus op een pleintje mogen demonstreren, als het op YouTube al niet eens mag. En is demonstreren dicht bij het Binnenhof in het Nieuwe Normaal wel verantwoord? Kan dat niet veiliger, bijvoorbeeld achteraf op een industrieterreintje, met een peloton Mobiele Eenheid erbij? En liefst zonder camera's in de buurt?

Terug naar de autoritaire staatstraditie van weleer?

Vanaf maart kon het parlement amper plenair vergaderden. De fractievoorzitters van de regeringspartijen konden wel onderling menig regeringsplan afstempelen: een digitale achterkamer via Zoom. Wim Voermans wijst op het gevaar dat zo onbedoeld gewoonterecht voor de toekomst ontstaat.

En waar is de naleving van het inlichtingenrecht, in 1848 in de grondwet opgenomen? De technische briefings van het RIVM zijn een van hogerhand toegeworpen korst brood. Voormalig vicepremier en nu fractieleider van de PvdA Lodewijk Asscher vroeg aan de regering of hij de afwegingscriteria over corona van het OMT en het RIVM mocht zien. Het antwoord was nee.

Als wereldwijd zowel democratieën als dictaturen noodmaatregelen tegen corona

nemen, dan is het in Nederland des te belangrijker dat onze volksvertegenwoordigers er wat van kunnen vinden. Via echt debat en echte inspraak. De gevolgen voor bijvoorbeeld de horeca en de evenementensector zijn immers enorm.

Het principe van één mens, één stem is in Nederland pas een eeuw oud. Onze democratie kwam tot stand omdat burgers vrijheden gingen opeisen. Stemrecht was eerst nog maar censuskiesrecht – inspraak voor de gegoede burgerij. In 2020 hebben mensen met lagere opleidingen en inkomens in de praktijk natuurlijk nog steeds minder inspraak – en politici die vooral de bovenklasse vertegenwoordigen vinden die inspraak vaak nog teveel.

Geloof in democratie essentieel

Is het denkbaar dat in onze tijd de democratie terugvalt naar een gesloten systeem voor geprivilegeerden? Dat staat of valt met de opvattingen van mensen met posities van invloed. Als die niet in de geest van de grondwet denken en handelen kan het met onze vrijheden en burgerrechten snel bergafwaarts gaan. En menig politicus vindt de kiezer maar onwetend, ondankbaar of populistisch. Of wil het parlement geen informatie geven en liefst nog passeren, zoals D66-minister Kajsa Ollongren.

Er zijn politici die hun utopische plannen via de Europese Unie aan Nederlandse burgers willen opdringen. Rob Jetten pleitte op 16 mei in een interview met de NRC voor Europese belastingen en vindt dat het kabinet teveel het oor te luisteren legt bij de Tweede Kamer. Terwijl het Nederlandse parlement in de sluimerstand zit en veel regeringsleiders van EU-lidstaten per decreet regeren. De burger kan nergens meebeslissen over die Europese belastingen, die wel opeens op de energierekening of de internetrekening kunnen staan.

Burgers die hun rechten willen opeisen staan sterk als machthebbers zwak staan, bang zijn voor revoluties of dringend geld nodig hebben en burgers in ruil daarvoor concessies kunnen afdwingen. Maar wat als diezelfde burgers onder noodmaatregelen leven, dekking zoekend voor externe gevaren als ziekte of oorlog? Of voor hun inkomen afhankelijk zijn van uitdeelacties van de regering?

Beide situaties bestaan momenteel. Zie dan als bevolking maar eens je burgerrechten te verdedigen tegenover de regering en de gevestigde belangen. Als de macht geen tegenspel krijgt van het parlement en de burgers samen ook geen

vuist kunnen maken – wie houdt de macht dan nog tegen?