

Vergaderjaar 2020–2021

35 874

Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 2021

Met belangstelling heeft ondergetekende kennis genomen van de vragen van de fracties van de VVD, ChristenUnie en SGP in het verslag over de wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm). Dit wetsvoorstel strekt er toe om aan de Tweede en de Eerste Kamer bepalende zeggenschap te geven over de verlenging van de werkingsduur van de wettelijke grondslagen die met de Twm of latere wetten tot stand zijn gebracht, om maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan te kunnen treffen (hierna: verlenging van de Twm). Graag gaat ondergetekende hieronder in op uw vragen. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden. De antwoorden op de vragen van de leden zijn cursief weergegeven.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie merken op dat de voorgestelde delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet kan worden gekenschetst als een «alles of niets procedure». Verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel heeft tot gevolg dat de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) ophoudt te bestaan en er geen wettelijke maatregelen meer kunnen worden getroffen ter bestrijding van de covid-19-epidemie. Tijdens de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer¹ gaf de Minister van VWS aan dat mocht het voor het bestrijden van de covid-19-epidemie noodzakelijk zijn, de terugvaloptie de Wet publieke gezondheid (Wpg) is.

– Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat wanneer weer een beroep gedaan moet worden op de Wpg, de parlementaire betrokkenheid weer terug is bij af? Het doel van de Twm is immers het regelen van de democratische legitimatie en het bieden van waarborgen ter bescherming van grondrechten, iets waar de Wpg onvoldoende in voorziet.

¹ Conceptverslag wetgevingsoverleg van 7 juli 2021.

De democratische legitimatie van de maatregelen die getroffen zijn voor de bestrijding van de covid-19-epidemie en het waarborgen van de bescherming van de betrokken grondrechten vormden de belangrijkste redenen voor de totstandkoming van de Twm. Als de regering en de meerderheid van beide Kamers van oordeel zijn dat handhaving van de grondslag voor (een deel van) de maatregelen wenselijk is, is vanuit dat oogpunt verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel geen logische stap. Mocht dat toch gebeuren dan blijft het parlement uiteraard beschikken over alle gebruikelijke controle-instrumenten ten aanzien van de regering.

– Met het vervallen van de Twm vervallen ook de desbetreffende ministeriële regelingen en het Tijdelijk besluit veilige afstand van rechtswege. Hoe lang denkt de regering nodig te hebben om indien nodig de vervallen regelingen weer om te zetten in noodverordeningen?

De ervaring met de bestrijding van de covid-19-epidemie wijst uit dat noodverordeningen op zichzelf op zeer korte termijn – denk aan enkele dagen – tot stand kunnen worden gebracht. Zie voor een beschrijving van de voorgeschiedenis van de Twm paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting². Zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) in haar voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen van 25 mei 2020³ heeft aangegeven, kunnen noodverordeningen naar hun aard echter niet te lang duren en zijn zij uit een oogpunt van democratische legitimatie minder geschikt dan een door regering en parlement vastgestelde wet. Zolang sprake is van het voortduren van de covid-19-epidemie of een directe dreiging daarvan, verdient (gehele of gedeeltelijke) voortzetting van de Twm naar het oordeel van het kabinet dan ook de voorkeur. Het behoeft gelet op het voorgaande geen betoog dat het ontstaan van een situatie zoals door deze leden beschreven zeer onwenselijk zou zijn.

– De leden van de VVD-fractie vernemen ook graag of de veilige afstandsregel per noodverordening kan worden geregeld.

Ondergetekende sluit zich voor het (bevestigende) antwoord op deze vraag aan bij de in het vorige antwoord aangehaalde voorlichting van de Afdeling advisering, waarin op dit punt wordt ingegaan (p. 3): «Het voorgaande betekent dat voor de grondrechten die uitsluitend door het EVRM en het EU-Handvest worden beschermd, zoals met name de vrijheid van beweging [...] de noodverordeningen op zichzelf een toereikende grondslag bieden. Wel moet worden opgemerkt dat ook bij de toepassing van bepalingen uit de noodverordeningen in concreto de proportionaliteits eis geldt. Dat houdt in dat ook in de uitvoering en de handhaving het overheidsoptreden proportioneel moet zijn. In laatste instantie kan dit door de rechter worden getoetst.».

Na plaatsing van het koninklijk besluit (kb) in het Staatsblad dient onverwijld een voorstel van wet tot goedkeuring van het kb bij de Tweede Kamer te worden ingediend. Eerder heeft het parlement rondom het instellen van de avondklok op basis van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, te maken gehad met een soortgelijke constructie, waarbij ook onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer moest worden gezonden. Voorts duurde de behandeling enige weken zo niet maanden.

² Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 5 e.v.

³ W04.20.0139/I/Vo.

– Hoe ziet de planning van de behandeling van het goedkeuringswetsvoorstel eruit, ervan uitgaande dat de wet door beide Kamers moet zijn aangenomen voor de ingangsdatum van de verlenging?

Mede gelet op de termijn van maximaal drie maanden waarvoor een koninklijk besluit tot verlenging van de Twm geldt, zal dit besluit in het algemeen worden genomen kort voordat de eerdere verlenging afloopt. Ingevolge dit wetsvoorstel volgt op de publicatie van dit koninklijk besluit in het Staatsblad onverwijld de indiening van een goedkeuringswetsvoorstel. De procedure van een goedkeuringswetsvoorstel zal in de praktijk worden afgerond als het verlengingsbesluit al een feit is. Aanvaarding van het goedkeuringswetsvoorstel door de Kamers of inwerkingtreding van de goedkeuringswet is geen vereiste voor het ingaan van de verlenging.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt bepaald dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld na plaatsing van het koninklijk besluit in het Staatsblad ingediend moet worden. Wat vervolgens het tempo is waarin het wetsvoorstel door de Tweede en de Eerste Kamer wordt behandeld, is uiteraard aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Van de zijde van de regering zullen maximale inspanningen worden geleverd om beantwoording van eventuele schriftelijke en mondelinge vragen zonder uitstel te laten plaatsvinden.

Op het verschil met de constructie van het voortduringswetsvoorstel dat op grond van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) onverwijld moeten volgen op een koninklijk besluit tot inwerkingstelling van bepalingen uit die wet, wordt in antwoord op de volgende vraag ingegaan. Wel wordt opgemerkt dat het voortduringswetsvoorstel waaraan deze leden refereren (35 722) destijds 13 dagen na die inwerkingstelling bij de Tweede Kamer werd ingediend en 9 dagen later de Eerste Kamer bereikte. Anders dan bij de op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel voorziene procedure met betrekking tot het goedkeuringswetsvoorstel, was bij het voortduringswetsvoorstel het horen van de Afdeling advisering verplicht, hetgeen enkele dagen in beslag nam, waarbij geen blanco advies werd uitgebracht en het wetsvoorstel moest worden gewijzigd.

– Kan de regering aangeven wat het verschil is tussen de procedure «delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet», zoals die is vastgelegd in de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag en de aan de orde zijnde procedure?

In artikel 1 van de Wbbbg is vastgelegd dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit een aantal specifiek genoemde artikelen gezamenlijk of afzonderlijk in werking worden gesteld. Volgend hierop wordt, ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Wbbbg, onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bedoelde bepalingen. Een essentieel verschil met de procedure uit het voorliggende wetsvoorstel is dat verwerping van een voortduringswetsvoorstel als bedoeld in de Wbbbg leidt tot beëindiging van de bij koninklijk besluit geactiveerde bepalingen (de regering is dan ingevolge artikel 1, derde lid, Wbbbg verplicht om deze bepalingen onverwijld buiten werking te stellen), maar dat de Wbbbg zelf blijft bestaan. Omdat de Wbbbg zelf blijft bestaan, blijft het mogelijk, indien zich omstandigheden voordoen die naar het oordeel van de regering (opnieuw) tot activering van bepalingen uit de Wbbbg noodzakelijk maken, deze bij koninklijk besluit in werking te stellen (met vervolgens opnieuw verplichte indiening van een voortduringswetsvoorstel). De procedure in het voorliggende wetsvoorstel houdt daaren-

tegen in dat verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel tot gevolg heeft dat er vrijwel onmiddellijk een definitief einde komt aan de Twm, omdat alle in het verlengings-kb verlengde bepalingen dan komen te vervallen. Dit is een onomkeerbaar rechtsgevolg: bepalingen uit de Twm kunnen na verwerping van een goedkeuringswetsvoorstel niet meer worden geactiveerd en er kunnen dus geen maatregelen (ministeriële regelingen) meer worden vastgesteld, want de Twm bestaat niet meer.

Een inhoudelijk procedureel verschil is nog dat voor de indiening van een voortduringswetsvoorstel als bedoeld in de Wbbbg verplicht advies aan de Afdeling advisering moet worden gevraagd, terwijl dit bij het goedkeuringswetsvoorstel op grond van de in voorliggend wetsvoorstel opgenomen procedure facultatief is.

Een meer wetstechnisch procedureel verschil is tenslotte dat na verwerping van een voortduringswetsvoorstel als bedoeld in de Wbbbg er onverwijld een koninklijk besluit moet worden vastgesteld om de bepalingen weer buiten werking te stellen, terwijl ingevolge voorliggend wetsvoorstel de verlenging van de Twm automatisch eindigt op de tweede dag na de verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel komt de in artikel VIII, vierde lid, van de Twm opgenomen voorhangprocedure voor het verlengingsbesluit te vervallen. De voorhang stelt de Eerste Kamer in de gelegenheid invloed uit te oefenen op de inhoud van de Twm. De Kamer heeft deze gelegenheid tot nu toe benut middels plenaire debatten en het aannemen van moties. Welke instrumenten heeft de Eerste Kamer nog om invloed uit te oefenen op de inhoud van de «gereedschapskist» (maatregelen die op grond van de Twm kunnen worden genomen) na het vervallen van de voorhang, anders dan de alles of niets optie ten aanzien van het verlengingsbesluit?

Ook zonder een formele voorhangprocedure heeft de Eerste Kamer te allen tijde de mogelijkheid om bijvoorbeeld in een motie opvattingen kenbaar te maken over de naar haar oordeel wenselijke inhoud van de Twm en over de vraag welke bepalingen wel of niet zouden moeten worden verlengd. Deze opvattingen worden dan door de regering betrokken bij de beoordeling van opportuniteit en inhoud van een eventueel volgend verlengingsbesluit. Wat betreft de concrete maatregelen (ministeriële regelingen) laat het voorliggende wetsvoorstel de bestaande voorhangprocedure bij de Eerste Kamer (art. 58c, tweede lid, Wpg) onverlet.

Vragen en opmerkingen van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie hebben begrepen dat als de Eerste Kamer dit wetsvoorstel verwerpt daarmee ook een einde komt aan de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) en dat de regering voor de bestrijding van de pandemie dan terug moet vallen op de Wet publieke gezondheid (Wpg). Zij vragen of deze interpretatie juist is.

Verwerping van het voorliggende wetsvoorstel 35 874 heeft als gevolg dat de huidige Twm onveranderd blijft. Verwerping van een goedkeuringswetsvoorstel dat tot stand komt overeenkomstig de procedure die in het voorliggende wetsvoorstel 35 874 wordt voorgesteld in artikel VIII, vijfde lid, van de Twm, leidt tot definitieve beëindiging van de Twm. Zou de Eerste Kamer het voorliggende wetsvoorstel 35 874 verwerpen, dan betekent dit dat de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-De Boer c.s. niet tot uitvoering komt en dat de parlementaire betrokkenheid bij koninklijke besluiten die strekken tot verlenging van de Twm blijft zoals

deze nu in artikel VIII, vierde lid, Twm is geregeld, dus via een lichte voorhangprocedure.

Vragen en opmerkingen van de SGP-fractie

Het zal de regering niet onbekend zijn dat de leden van de SGP-fractie zeer hechten aan een deugdelijke juridische onderbouwing van de coronamaatregelen. Het betreft immers een inperking van grondrechtelijke vrijheden zonder precedent. Bij de parlementaire behandeling van Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm) is met name in de Eerste Kamer uitgebreid gesproken over de betrokkenheid van het parlement bij een eventuele verlenging van de wet. In de afgelopen maanden is het gesprek met de regering hierover verder voortgezet.

Met de nu voorgestelde wetswijziging wordt de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de verlenging van de Twm verder versterkt. Overeenkomstig de door de Eerste Kamer uitgesproken voorkeur in de aangenomen motie-De Boer c.s.⁴ wordt dit vormgegeven door in de Twm een vereiste op te nemen dat een koninklijk besluit tot verlenging is onderworpen aan goedkeuring bij wet. Beide Kamers krijgen zo bepalende zeggenschap over de verlenging van de Twm. Uitgaande van het politieke primaat van de Tweede Kamer hebben de leden van de SGP-fractie de motie-De Boer c.s. destijds niet gesteund. Echter, nu de crisis voortduurt en daarmee ook de inperking van grondrechtelijke vrijheden, achten zij het gepast en verdedigbaar dat de Eerste Kamer een sterkere rol krijgt bij besluitvorming over verlenging van de Twm. De nu voorgestelde wetswijziging is exact zó vormgegeven zoals een meerderheid van de Eerste Kamer dat graag voor zich ziet. Daarom staan de leden van de SGP-fractie welwillend ten opzichte van deze wetswijziging.

Over de inhoud van het wetsvoorstel hebben de leden van deze fractie nog een enkele vraag. Zij maken uit de memorie van toelichting op dat wanneer het goedkeuringsvoorstel wordt verworpen na het verstrijken van de termijn waarop het verlengingsbesluit ziet, dit zónder gevolgen blijft. Zij vragen of dit bij andere wetten op een vergelijkbare manier is geregeld. Zij menen dat als het verlengingsbesluit op een dergelijke manier wordt verworpen, dit juridisch geen gevolgen zal hebben, maar dat de politiek-bestuurlijke consequenties natuurlijk evident zijn. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

Het model voor het regelen van de delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, zoals opgenomen in Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gaat uit van de situatie dat een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling wordt gevolgd door een goedkeuringswetsvoorstel. Op deze plaats zij eraan herinnerd dat uitgangspunt is dat in de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan (Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In het model is er vanuit gegaan dat deze algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geen beperkte geldigheidsduur heeft, en zeker geen geldigheidsduur van slechts maximaal drie maanden. In het model is opgenomen dat als een wetsvoorstel wordt ingetrokken of als één van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling onverwijld wordt ingetrokken.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AK.

De figuur van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet is primair bedoeld voor parlementaire zeggenschap voor gedelegeerde regelgeving. Het toepassen van deze figuur op koninklijke besluiten die strekken tot periodieke verlenging van een tijdelijke wet wordt geregeld, is niet eerder voorgekomen, dus gebeurt in het voorliggende wetsvoorstel voor het eerst. Juist vanwege de bijzondere situatie dat het koninklijk besluit waarop het goedkeuringswetsvoorstel betrekking heeft, voorziet in een verlenging van de Twm voor slechts maximaal drie maanden, is het nodig om buiten twijfel te stellen dat het verwerpen van het goedkeuringswetsvoorstel geen gevolgen heeft als dit pas gebeurt na het verstrijken van de verleningstermijn. Dit is gedaan door in het voorgestelde artikel VIII, vijfde lid, Twm alleen te bepalen dat het daarin genoemde rechtsgevolg van verwerping intreedt als de verwerping geschiedt voordat de verlengingstermijn is verstreken. Hieruit volgt dat het niet mogelijk is de verlenging achteraf ongedaan te maken. Mocht een goedkeuringswetsvoorstel nog bij een der Kamers aanhangig zijn na het verstrijken van de verlengingstermijn, dan ligt het voor de hand dat de regering uit het oogpunt van een goede wetgevingsorde dit goedkeuringswetsvoorstel zal intrekken.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering wil omgaan met voorstellen vanuit de Tweede of de Eerste Kamer om een wijziging aan te brengen in het koninklijk besluit, bijvoorbeeld om enkele bepalingen te laten vervallen in plaats van te verlengen of andersom. Aangezien normaliter alleen de Tweede Kamer recht van amendering heeft op een wetsvoorstel en amendering op de goedkeuringswet niet mogelijk is, hoe is de regering dan van plan om te gaan met eventuele wijzigingsvoorstellen (per motie) vanuit de Eerste Kamer?

De voorgestelde procedure van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet kan worden gekenschetst als een alles-of-niets procedure. Dit blijkt ook uit de toelichting bij Aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het gaat immers om goedkeuring van een reeds vastgesteld besluit. Grondwettelijk heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid om een goedkeuringswetsvoorstel te amenderen. Het karakter van een goedkeuringswetsvoorstel leent zich daar echter niet goed toe. Een amendement zou kunnen inhouden dat, in afwijking van het koninklijk besluit, sommige bepalingen van de Twm toch vervallen. Dit zou echter onoverzichtelijk maken welke onderdelen van de Twm wel en niet gelden omdat dit dan op verschillende plaatsen tegenstrijdig is geregeld. Ook in de toelichting bij de hierboven genoemde Aanwijzing 2.40 wordt gesignaleerd dat door amendering van het goedkeuringswetsvoorstel een onoverzichtelijke situatie kan ontstaan. Moties waarmee de Eerste Kamer tot uitdrukking brengt dat onderdelen van de Twm naar haar oordeel ten onrechte zijn verlengd, zullen door de regering bij de voorbereiding van een eventueel volgend verlengingskb betrokken worden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge