

**Memo over versterking parlementaire betrokkenheid bij ministeriële regelingen o.g.v Twm covid-19**

In dit memo worden drie mogelijke opties (A, B en C) genoemd waarmee de parlementaire betrokkenheid bij de ministeriële regelingen o.g.v. de Twm kan worden versterkt doordat het parlement de regeling kan blokkeren. De daarvoor vereiste rechtsfiguur kan in de wet desgewenst worden aangeduid als "(niet) bekrachtigen". Vervolgens wordt kort ingegaan op twee andere opties (D en E), die echter evidente nadelen hebben en daarom niet de voorkeur genieten.

**Optie A:**

***In werking getreden regeling blijft gelden, tenzij TK besluit tot niet-bekrachtigen; na niet-bekrachtigen moet een intrekingsregeling volgen***

Wettekst (nieuwe tekst art. 58c lid 2, ter vervanging van de voorhangbepaling):

*2. Een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling wordt binnen twee dagen nadat zij is vastgesteld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegd. Indien de Tweede Kamer binnen vier dagen besluit de regeling niet te bekrachtigen, trekt Onze Minister de regeling onverwijld in. Het eerste lid en de eerste zin van dit lid zijn niet van toepassing op de intrekingsregeling.*

In deze optie wordt de regeling voorgelegd aan de TK zodra zij is vastgesteld. Intussen treedt zij in werking. De TK kan vervolgens binnen vier dagen met een gewone meerderheid de regeling stopzetten (in de gekozen formulering: niet bekrachtigen), waarna deze onverwijld door de minister moet worden ingetrokken.

Wordt er binnen vier dagen niet door de TK tot stopzetting besloten, dan blijft de regeling gelden. Dat vergt dus niet geen uitdrukkelijke Kameruitspraak en kan dus ook stilzwijgend gebeuren.

Opmerkingen:

- De TK heeft een beslissende stem. Een regeling waarmee niet wordt ingestemd (in de gekozen formulering: niet wordt bekrachtigd) zal maar zeer kort gelden.
- Gelet op het politiek primaat van de TK en het operationele/executieve karakter van de voor te leggen ministeriële regeling wordt het bekrachtigingsrecht alleen toegekend aan de TK. Dit is ook overeenkomstig het voorstel van 5.1.2a
- Een besluit om niet te bekrachtigen treft een al werkende regeling. Dat is kwetsbaar in het licht van rechtszekerheid en mogelijke overheidsaansprakelijkheid. Daarom moet het stopzettingsrecht aan een zo kort mogelijke termijn (vier dagen) worden gebonden.
- Gebruikmaking van het stopzettingsrecht vergt een "besluit" van de TK. Dit is een (inmiddels) gebruikelijke figuur in diverse wetten met zware voorhangprocedures. Zo'n stopzettingsbesluit heeft een eenduidig karakter: een "nee" betekent dat de gehele regeling moet worden ingetrokken.
- Een gedeeltelijke bekrachtiging of een bekrachtiging onder voorwaarden laat zich niet goed denken, om twee redenen. Dit vergt immers interpretatie, zodat er juridische onduidelijkheid kan ontstaan over de inhoud van de intrekingsregeling.
- Omdat gedeeltelijke bekrachtiging of bekrachtiging onder voorwaarden niet mogelijk is, zal parlementaire invloed op de inhoud van de regeling zich kunnen manifesteren in een fase voorafgaand aan de vaststelling van de regeling, bijvoorbeeld via moties in de reguliere Kamerdebatten over de ontwikkelingen rondom het coronavirus. Daarnaast kunnen aangenomen moties in een debat naar aanleiding van de voorgelegde regeling aanleiding zijn om de regeling te wijzigen. Op deze wijzigingsregeling is dan weer dezelfde procedure van toepassing.
- Omdat gedeeltelijke bekrachtiging of bekrachtiging onder voorwaarde niet mogelijk is, zal dit bij de regering steeds een afweging vergen in welke mate verschillende onderwerpen in één ministeriële regeling kunnen worden opgenomen.
- De tweede zin in bovenstaande wettekst is van wetstechnische aard: daarmee wordt voorkomen dat op een intrekingsregeling de normaliter geldende procedure voor het vaststellen van ministeriële regeling van toepassing is (betrokkenheid van meer ministers en MR en voorleggen aan TK).

**Optie B:**  
**In werking getreden regeling blijft gelden, tenzij TK besluit tot niet-bekrachten;**  
**niet-bekrachten doet regeling van rechtswege vervallen**

Wetstekst (nieuwe tekst art. 58c lid 2, ter vervanging van de voorhangbepaling):

*2. Een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling wordt binnen twee dagen nadat zij is vastgesteld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegd. Indien de Tweede Kamer binnen vier dagen na deze overlegging besluit de regeling niet te bekrachten, vervalt de regeling van rechtswege.*

Dit is grotendeels optie A, met dien verstande dat een besluit van de TK tot niet-bekracting de regeling automatisch doet vervallen. Hiervoor gelden dezelfde opmerkingen als bij optie A minus de laatste.

**Optie C:**  
**Regeling treedt na vier dagen in werking, tenzij TK besluit tot niet-bekrachten**

Wetstekst (nieuwe tekst art. 58c lid 2, ter vervanging van de voorhangbepaling):

*2. Een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling wordt binnen twee dagen nadat zij is vastgesteld aan de Tweede Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Zij treedt niet eerder in werking dan nadat vier dagen na deze overlegging zijn verstreken, tenzij de Tweede Kamer binnen die termijn besluit de regeling niet te bekrachten. Indien de Tweede Kamer besluit de regeling niet te bekrachten, vervalt de regeling van rechtswege.*

Ook dit lijkt op optie A, met dien verstande dat een nog niet in werking getreden regeling wordt voorgelegd aan de TK. De regeling kan dan pas na vier dagen in werking treden, tenzij de TK in die vier dagen uitdrukkelijk besluit de regeling niet te bekrachten. De regeling treedt dus ook in werking als de TK niet binnen vier dagen heeft gereageerd.

**Optie D:**  
**Activering bekrachtigingsprocedure na besluit van TK**

In deze optie kan de TK (gewone meerderheid) binnen een bepaalde termijn uitspreken zodanige bezwaren te hebben tegen de regeling dat deze ter bekracting moet worden voorgelegd. Daarna zou dan een bekrachtigingsprocedure (overeenkomstig opties A, B of C) moeten worden doorlopen.

Bij nadere doordenking van deze optie moet deze sterk worden afgeraden, aangezien deze leidt tot een onnodige duplicering en onnodige verlenging van de procedure. Als de TK bezwaren heeft tegen de regeling, is het logischer, eenvoudiger en efficiënter om de bekrachtigingsprocedure meteen toe te passen.

Een dergelijke optie zou alleen betekenis kunnen hebben als activering van de bekrachtigingsprocedure afhankelijk wordt gesteld van de wens van een minderheid van beide Kamers. Ook dat lijkt echter niet wenselijk.

**Optie E: TK kan een wet verlangen ter vervanging van de ministeriële regeling**

In deze optie wordt de regeling voorgelegd aan de TK zodra zij is vastgesteld en treedt zij intussen in werking. In deze optie kan de TK (gewone meerderheid) echter verlangen dat er een wetsvoorstel wordt ingediend ter vervanging van de ministeriële regeling. Wordt dat wetsvoorstel verworpen, dan moet de ministeriële regeling worden ingetrokken.

Wetstekst (nieuwe tekst art. 58c lid 2, ter vervanging van de voorhangbepaling):

*2. Een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling wordt binnen een week nadat zij is vastgesteld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegd. Indien de Tweede Kamer binnen twee weken de wens te kennen geeft dat het onderwerp van de regeling bij wet wordt geregeld, wordt onverwijld en zo mogelijk binnen twee weken een daartoe strekkend voorstel van wet bij de Tweede Kamer ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van beide Kamers besluit het voorstel niet aan te nemen, trekt Onze Minister de regeling onverwijld in. Op de intrekkingregeling zijn het eerste lid en de eerste zin niet van toepassing.*

Opmerkingen:

- Het parlement (TK en EK) heeft (uiteindelijk) beslissende stem. Als het wetsvoorstel wordt verworpen door TK of EK, moet de ministeriële regeling worden ingetrokken. Goed denkbaar is echter dat de regeling dan al wel geruime tijd heeft gegolden, afhankelijk van de voortgang van het wetsvoorstel. Voorts is de kans reëel dat er, door veelvuldige aanvullingen van de oorspronkelijke ministeriële regeling, een relatief groot aantal wetsvoorstellen moet worden ingediend, die wellicht niet eens zijn behandeld voordat de regeling alweer wordt gewijzigd of zelfs ingetrokken.
- Groot nadeel van deze optie is dat gedurende het wetgevingsproces de ministeriële regeling "bungelt": deze heeft juridisch gezien volledige werking, maar de Kameruitspraak dat er een wet moet komen, brengt de regeling in diskrediet waardoor ook de handhaving onder druk komt te staan.
- Een voordeel van deze optie is dat de TK via het amendementsrecht uiteindelijk ook wijzigingen kan aanbrengen. Dat is bij de opties A, B en C lastiger, omdat wijzigingen daar slechts op een indirectere wijze kunnen worden afgedwongen, namelijk via moties.
- Een ander voordeel is dat uiteindelijke regeling bij wet voor wat betreft het draagvlak voor de regeling het sterkst mogelijke signaal is en de sterkst denkbare democratische legitimatie verschaft.
- Deze optie lijkt enigszins op het ingediende amendement Buitenweg/Kuiken (nr. 9), met dien verstande dat in optie D:
  - niet een ontwerpregeling aan beide Kamers wordt voorgelegd maar de vastgestelde regeling;
  - het uitspreken van de wens tot een regeling bij wet niet tot gevolg heeft dat de ministeriële regeling van tafel is;
  - het recht om een wet te verlangen niet toekomt aan een Kamerminderheid van 1/5, maar aan een gewone Kamermeerderheid;
  - het recht om een wet te verlangen niet toekomt aan de EK maar alleen aan de TK.

10 september 2020

Ministerie van VWS - WJZ  
Ministerie van JenV - DWJZ  
Ministerie van BZK - CZW