

Wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 - t.b.v. BPO 9 juli 2020

I. Inleiding

Naar aanleiding van de motie-Van der Staaij/Jetten heeft de Raad van State op 25 mei 2020 Voorlichting gegeven over de grondrechtelijke aspecten van de getroffen maatregelen ter bestrijding van de covid-19-epidemie. Die Voorlichting is het uitgangspunt voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm). Op basis van de opbrengsten van een korte, maar brede consultatieronde (begin juni) en het advies over het wetsvoorstel van de Raad van State van 17 juni jl. is het wetsvoorstel *aanmerkelijk aangepast en verbeterd*.

Het advies van de Raad van State was positief over de keuze om met een tijdelijke wet te komen en over de wijze waarop beperkingen van grondrechten in het wetsvoorstel worden geregeld. Ook noemt de Raad van State het gerechtvaardigd dat de op- en afschaling van maatregelen gebeurt via ministeriële regelingen. De Raad was kritisch over een aantal andere aspecten van het wetsvoorstel. Daaraan is *op vele punten tegemoetgekomen*. Zo wordt duidelijk dat niet meer de noodverordeningen uitgangspunt voor crisisbestrijding zijn, maar deze tijdelijke wet. In deze wet verschuift de bevoegdheidsverdeling naar parlement en burgemeesters. De bestrijding van de epidemie kan in de komende fasen van de crisisbestrijding nog steeds flexibel en snel worden aangepakt, waarbij de grondrechtelijke aspecten en de democratische legitimatie beter zijn geregeld.

Het voorstel voor de Tijdelijke wet notificatieapplicatie covid-19 was eerder onderdeel van het wetsvoorstel Twm. De Raad van State heeft geadviseerd dit onderdeel uit Twm te schrappen, omdat het niet zou passen bij de primaire doelstelling van Twm. Dit advies is gevolgd door een eigenstandig wetsvoorstel op te stellen. Om redenen van een zorgvuldige procedure wordt voorgesteld dat wetsvoorstel opnieuw voor te leggen aan de Raad van State.

De afgelopen weken is in coalitieverband constructief overleg gevoerd over het wetsvoorstel Twm. Naar aanleiding daarvan zijn verscheidene aanvullende aanpassingen doorgevoerd. Een overzicht van de aanpassingen tot 6 juli is opgenomen in paragraaf II. Een overzicht van de aanpassingen die n.a.v. coalitieoverleg na 6 juli zijn aangebracht, is opgenomen in paragraaf III.

II. Aanpassingen n.a.v. coalitieoverleg tot 6 juli

1. Parlementaire betrokkenheid bij de uitvoeringsregelgeving versterkt door:
 - a. wijzigen van nahan in voorhang: alle ministeriële regelingen en de afstands-amvb komen dus tevoren in ontwerp bij beide Kamers langs (art. 58c lid 2 en 58f lid 2), dit ondanks het advies van de Raad van State die adviseerde géén voorhangprocedure op te nemen. Voor spoedgevallen kan worden afgezien van voorhang cf. art. 1 Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.
 - b. toevoeging dat de voorhangprocedure in de vervalbepaling ook geldt voor een KB om de wet *eerder* te laten vervallen dan na zes maanden (art. VIII lid 4).
2. Ingrijpen "achter de voordeur" geheel onmogelijk gemaakt.
3. Proportionaliteitsbepaling (art. 58b lid 2) verder verbeterd door daarin elementen te noemen analoog aan art. 26 Wet IVD. Door deze bepaling wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van ministeriële regelingen geclausuleerd.
4. Vermelding corona-overtredingen in justitiële documentatie ("strafblad"): In de MvT is aangekondigd dat het VOG-beleid voor corona-overtredingen wordt aangescherpt: in dat beleid zal worden vastgelegd dat coronaboetes niet kunnen leiden tot een weigering van de VOG, tenzij het om specifieke functies gaat, zoals boa's.
5. Integrale belangenafweging bij totstandbrenging ministeriële regelingen beter geborgd door voorschrijf dat MVWS deze regelingen vaststelt tezamen met MJenV en MBZK en in overeenstemming met de direct betrokken vakminister(s) (bijv. die van IenW als het om het openbaar vervoer gaat) (art. 58c lid 1).

6. "Dubbele strafbaarstellingen" geschrapt:
Alleen het openhouden van een gesloten restaurant, café e.d. en het organiseren van een verboden evenement zijn nog strafbaar (art. 58h en 58i). Niet meer strafbaar zijn het bezoeken van een gesloten restaurant, café e.d. en het deelnemen aan een verboden evenement.
7. Voor ontheffingsbevoegdheden burgemeesters zijn criteria toegevoegd in de wet (art. 58e lid 4), is de belangenafweging in de toelichting verduidelijkt en is een verplichting toegevoegd om eerst advies te vragen aan GGD (art. 58e lid 3).
8. Toevoeging vrijstelling van de 1,5 meter regel voor mantelzorgers.
9. Er is een expliciete bepaling opgenomen over de verantwoording door burgemeesters aan de gemeenteraad (art. 58t lid 4); toelichting is aangevuld over wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd (zie het slot van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting op artikel 58t).
10. De indiening van een wetsvoorstel op grond van artikel 58s lid 1, moet nu "onverwijld" gebeuren binnen een termijn van zo mogelijk twee weken na de vaststelling van de regeling. Indien dat wetsvoorstel wordt verworpen, wordt de ministeriële regeling binnen een week wordt ingetrokken. De mogelijkheid om terug te vallen op noodverordeningen van de voorzitters veiligheidsregio's is versmald tot spoedeisende situaties (zgn. muizengaatje) (art. 58s lid 2). Verder bepaald dat die noodverordeningen binnen twee weken moeten worden vervangen door een ministeriële regeling (met voorhang) (art. 58s lid 2).
11. In de toelichting is buiten twijfel gesteld dat de huidige noodverordeningen worden ingetrokken op het moment dat het wetsvoorstel en de ter uitvoering daarvan vastgestelde uitvoeringsregelgeving in werking treedt. Dit op basis van een door de minister van VWS daartoe op grond van art. 7 Wpg te geven opdracht aan de voorzitters van de veiligheidsregio's.
12. De mogelijkheid om de bij amvb vast te stellen veilige afstand (1,5 m) te wijzigen bij ministeriële regeling is vervallen. Wijziging kan dus alleen bij amvb.
13. Toegevoegd dat geen sprake kan zijn van een beperking van de toegang tot een zorglocatie als het belang van de volksgezondheid niet opweegt tegen de belangen van de cliënten en patiënten bij die toegang (art. 58o lid 3). Ook de artikelsgewijze toelichting is op dat punt aangevuld.
14. Toegevoegd dat eventuele beperkingen aan de toegang tot zorglocaties niet gelden voor een familielid van een zeer terminale patiënt en advocaten/vertrouwenpersoon i.h.k.v. Wet zorg en dwang c.a. (art. 58o lid 4).
15. In reactie op de op 30 juni 2020 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen motie-Van der Staaij/Klaver¹ is in de toelichting opgenomen dat het wetsvoorstel goed verenigbaar is met deze motie. Delegatie van een ingrijpende regelgevende bevoegdheid naar het niveau van ministeriële regeling is, zoals in de toelichting aangegeven, ongebruikelijk en vergaand. De regering sluit zich aan bij het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over dit wetsvoorstel, dat het, gelet op de bijzondere omstandigheden waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, gerechtvaardigd is voor de nadere uitwerking van het wetsvoorstel dit niveau van regelgeving te kiezen. De Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel in het licht van de beperkingensystematiek van de grondrechtenartikelen in de Grondwet voldoende specifieke grondslagen bevat voor de ministeriële regelingen en dat er naar het oordeel van de Afdeling voldoende in de wet zelf wordt geregeld.

III. Aanpassingen n.a.v. coalitieoverleg na 6 juli

16. De werkingsduur van de wet is na het advies van de Raad van State verkort tot 6 maanden met telkens de mogelijkheid tot verlenging van 2 maanden. Deze mogelijkheid wordt uitgebreid van 2 naar 3 maanden.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 25295, nr. 442.

Er wordt tijdens de kamerbehandeling een amendement ingediend over de verlengingsmogelijkheid:

- Verlenging van de wet 1^e keer bij KB met lichte voorhang
- Verlenging van de wet 2^e keer bij amvb met lichte voorhang
- Verlenging van de wet 3^e keer bij KB met lichte voorhang
- Verlenging van de wet 4^e keer bij amvb met lichte voorhang etc.

17. Aan de bepaling over de zorgplicht voor besloten plaatsen (art. 58l) wordt een lid toegevoegd dat de mogelijkheid biedt om bepaalde besloten plaatsen bij ministeriële regeling uit te zonderen van de in dit artikel geregelde aanwijzings- en bevelsbevoegdheden. In de toelichting wordt verwoord dat deze mogelijkheid in het bijzonder zal kunnen worden toegepast ten aanzien van plaatsen waar samenkomsten plaatsvinden ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging als bedoeld in artikel 6 van de Grondwet, welke plaatsen van oudsher in wetgeving bescherming genieten.

18. Art. 58o over zorginstellingen (m.n. verpleeghuizen) wordt verhelderd; het betreft in het bijzonder:

- a) Aanvulling toelichting met passage over rechtsbescherming, waarbij steeds is uitgegaan van de positie van de cliënt
- b) Aanvulling toelichting: geen landelijk bezoekverbod want proportionaliteit is algemene norm in deze wet en de wet is gericht op maatwerk
- c) Wijziging wettekst art 58o, vierde lid, onderdeel a, over toegang in laatste levensfase: twee weken eruit en vervangen door voorzienbaar volgens professioneel oordeel + aanvullen toelichting met warme woorden over kwaliteit van leven in laatste levensfase
- d) Aanvulling toelichting over betere informatievoorziening aan burgers, zal ook verder in de praktijk worden uitgewerkt.

IV. Vervolg

Bij gebleken voldoende politiek draagvlak wordt het wetsvoorstel, na behandeling in de ministerraad op 10 juli a.s., in het begin van de daaropvolgende week ingediend bij de Tweede Kamer.