

Aan:

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Cc:

mr. dr. F.B.J. Grapperhaus, Minister van Justitie en Veiligheid

drs. S. Dekker, Minister voor Rechtsbescherming

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

drs. K.H. Ollongren, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's

Leiden, 2 september 2020

Betreft: wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

Geachte Kamerleden,

Met deze brief wil het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) uw aandacht vragen voor enkele zorgpunten met betrekking tot het wetsvoorstel Tijdelijke wet maatregelen COVID-19.

Op 12 juni 2020 heeft het NJCM reeds een brief doen uitgaan met bedenkingen bij de juridische basis van de maatregelen ter bestrijding van COVID-19, en het gebrek aan grondwettelijke bescherming en democratische controle. Dat het kabinet de juridische haken en ogen rond de noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's, op basis waarvan de pandemie thans wordt bestreden, tracht weg te nemen is een goede ontwikkeling. De noodverordeningen zijn vanuit democratisch, rechtsstatelijk en mensenrechtelijk perspectief ver over hun uiterste houdbaarheidsdatum heen.

Vooropgesteld onderkent het NJCM het belang van het bestrijden van COVID-19. Nederland heeft op grond van onder meer de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) de positieve verplichting om het recht op leven en de gezondheid van burgers te waarborgen en te bevorderen. Op basis van het voorliggende wetsvoorstel kunnen daarvoor verschillende grondrechten worden beperkt. Voorbeelden hiervan zijn het recht op privéleven, de bewegingsvrijheid, de demonstratievrijheid, de godsdienstvrijheid en de onderwijsvrijheid. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor de maatregelen die momenteel ontbreekt. Bovendien is voorzien in parlementaire betrokkenheid doordat een ministeriële regeling die zijn grondslag vindt in het voorstel niet eerder dan een week nadat het ontwerp aan beide

Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd wordt vastgesteld.<sup>1</sup> Daarbij voorziet het wetsvoorstel in een specifieke noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis<sup>2</sup> bij het opstellen van gedelegeerde regelgeving. Dit acht het NJCM een goede ontwikkeling. Grondrechten kunnen immers enkel beperkt worden voor zover die toepassing noodzakelijk en evenredig is aan een legitiem doel. Dit komt in het wetsvoorstel goed tot uitdrukking en geeft zowel de Kamers – in het kader van de zojuist genoemde opgenomen voorhangprocedure – als de rechter een goede maatstaf om concrete maatregelen te toetsen. Niettemin heeft het NJCM nog enkele belangrijke vraagpunten bij het wetsvoorstel. Deze zien achtereenvolgens op de delegatiesystematiek, de handhaving van de maatregelen en de bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio.

## **Delegatie**

*Het NJCM acht de keuze voor ministeriële regelingen niet overtuigend.*

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de hoofdpunten in de wet worden verankerd en dat deze vervolgens bij ministeriële regeling worden uitgewerkt en vastgesteld.<sup>3</sup>

Volgens de toelichting is gekozen voor ministeriële regelingen, omdat vanuit het oogpunt van beheersing van de epidemie snel en slagvaardig handelen vereist is ten behoeve van de bescherming van de volksgezondheid.<sup>4</sup> Daarbij is bepaald dat de ministeriële regelingen worden vastgesteld door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gezamenlijk, in overeenstemming met de minister die het mede aangaat en in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad.<sup>5</sup> Zo zou volgens de toelichting worden gewaarborgd dat alle betrokken belangen in de afweging worden meegenomen.<sup>6</sup> De vaststelling van een ministeriële regeling geschiedt niet eerder dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.<sup>7</sup>

Naar het oordeel van het NJCM maakt dit de delegatiesystematiek in het wetsvoorstel innerlijk tegenstrijdig en daarmee niet overtuigend. Gezien de – overigens achtenswaardige – waarborgen waarmee de vaststellingsprocedure voor ministeriële regelingen is omkleed, is de snelheid en slagvaardigheid niet groter dan bij een algemene maatregel van bestuur (amvb). Hier is dus geen voordeel te behalen ten opzichte van een amvb, terwijl de vaststellingsprocedure voor een amvb een extra waarborg biedt omdat daarin de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord dient te worden.<sup>8</sup> Gelet op de mogelijkheid van een spoedadvies doet deze waarborg ook tijdens een crisis niet af aan de beoogde slagkracht.<sup>9</sup>

Het kabinet kiest er wel voor om de veilige afstand bij amvb vast te stellen,<sup>10</sup> ‘omdat dit een kernelement is van de noodmaatregelen’.<sup>11</sup> Dit zet volgens het NJCM des te meer vraagtekens bij de keuze voor ministeriële regelingen. Het NJCM adviseert om naar amvb’s te delegeren, waarvan de

---

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 58c, tweede lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>2</sup> Voorgesteld artikel 58b, tweede lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, nr. 3, p. 3.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, nr. 3, p. 8.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 58c, eerste lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, nr. 3, p. 10.

<sup>7</sup> Voorgesteld artikel 58c, tweede lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>8</sup> Artikel 73, eerste lid van de Grondwet.

<sup>9</sup> Aanwijzing 7.11 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 58f, tweede lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35526, nr. 3, p. 8.

vaststelling niet eerder geschiedt dan een week nadat het ontwerp aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd,<sup>12</sup> om de juiste balans te vinden tussen slagkracht en *checks and balances*.

### **Rechtszekerheid en handhaving**

*Het NJCM acht het belangrijk dat nadere regelgeving voldoende duidelijk en transparant wordt opgesteld om de rechtszekerheid van burgers te borgen.*

De maatregelen in dit wetsvoorstel worden via lagere regelgeving verder uitgewerkt. De lagere regelgeving zal de verschillende kaders en uitgangspunten beschrijven die gebruikt zullen worden bij de handhaving van de maatregelen. Hierbij is het naar het oordeel van het NJCM belangrijk dat de nadere regelgeving voldoende duidelijk en toegankelijk wordt opgesteld om de rechtszekerheid van de burgers te waarborgen. Mede gelet op de mogelijke grondrechtelijke beperkingen die de maatregelen kunnen opleggen.

De situatie van de afgelopen maanden heeft laten zien dat de noodverordeningen niet altijd voldoende duidelijkheid boden over hetgeen wat wel of niet toegelaten is of was. Dit heeft geleid tot veel rechtsonzekerheid (en soms een strafblad) bij burgers. Daarnaast heeft de onduidelijkheid van de maatregelen (en eventuele andere communicatie) impact gehad op de inzet en handhaving van de noodverordeningen. Hierdoor is in gevallen mogelijk sprake geweest van willekeur bij het handhaven van de noodverordeningen.

### **Bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio**

*Het NJCM acht het onwenselijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt voor de voorzitter van de veiligheidsregio's om noodverordeningen uit te vaardigen.*

In het wetsvoorstel staat dat – indien er sprake is van een bovenlokale situatie – de voorzitter van de veiligheidsregio (door de minister) bevoegd kan worden verklaard voor een bevoegdheid die is toegekend aan de burgemeester onder hetzelfde wetsvoorstel.<sup>13</sup> Het NJCM acht het onwenselijk dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt voor de voorzitter van de veiligheidsregio's om noodverordeningen uit te vaardigen. Zoals hiervoor al is opgemerkt, is de vorm van noodverordeningen op het niveau van de veiligheidsregio's onhoudbaar in deze fase van de bestrijding van COVID-19. Daarnaast is het ook niet noodzakelijk, aangezien het wetsvoorstel al mogelijkheden via nadere regelgeving biedt die met meer democratische legitimiteit en controle zijn omkleed.

Indien alsnog gekozen wordt voor de vorm van noodverordeningen uitgevaardigd door de voorzitter van de veiligheidsregio, dan vraagt het NJCM om de democratische legitimiteit van deze noodverordeningen te versterken in het wetsvoorstel. De Tweede Kamer kan namelijk controle uitoefenen op de keuze van de minister om bevoegdheden aan de voorzitter van de veiligheidsregio over te dragen. Echter, binnen het huidige bestel kunnen veiligheidsregio's niet vooraf ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad of door een ander democratisch gekozen orgaan.<sup>14</sup> De daadwerkelijke uitoefening van de bevoegdheid door de voorzitter van de veiligheidsregio onder dit wetsvoorstel wordt dus niet vooraf door een democratisch gekozen

---

<sup>12</sup> Dit overeenkomstig het voorgestelde artikel 58c, tweede lid van de Wet publieke gezondheid, met dien verstande dat het voor de hand ligt om de voorhangprocedure en de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State gelijktijdig plaats te laten vinden.

<sup>13</sup> Voorgesteld artikel 58d van de Wet publieke gezondheid.

<sup>14</sup> Artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's.

orgaan gecontroleerd. Het NJCM acht dit onwenselijk en adviseert om dit gebrek aan democratische legitimatie te adresseren door bijvoorbeeld een controlebevoegdheid voor de gemeenteraad op te nemen in het voorstel.

### **Tot slot**

Resumerend acht het NJCM het een goede ontwikkeling dat dit voorstel ter realisatie van het recht op gezondheid een gedegen wettelijke grondslag biedt voor de maatregelen die momenteel in onhoudbare noodverordeningen zijn vervat. Het NJCM adviseert daarbij echter het voorstel in ieder geval op de volgende punten te wijzigen, dan wel met de volgende punten extra rekening te houden:

1. De delegatie naar ministeriële regeling te vervangen voor delegatie naar amvb met dezelfde voorhangprocedure;
2. Garanderen dat nadere regelgeving voldoende duidelijk en transparant wordt opgesteld om de rechtszekerheid van burgers extra te borgen en willekeur in de handhaving te voorkomen;
3. De mogelijkheid voor de voorzitter van de veiligheidsregio's om noodverordeningen uit te vaardigen te schrappen, dan wel deze beter democratisch te legitimeren.

Wij zijn graag bereid tot een nadere toelichting op onze brief.

Hoogachtend,  
i/o



mr. Monique Steijns  
Voorzitter NJCM