

Vergaderjaar 2021–2022

35 979

Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met een wijziging van de verlengingssystematiek en goedkeuring van het Besluit houdende de vierde verlenging van de geldingsduur van bepalingen van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Stb. 2021, 549) (Wet wijziging verlengingssystematiek en goedkeuring vierde verlenging geldingsduur Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹, VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT² EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING³

Vastgesteld 14 februari 2022

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid (J&V), voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn voorstander van de verlenging. De huidige besmettingscijfers zijn in de periode waar de verlenging

¹ Samenstelling: Backer (D66), De Boer (GL), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten), (ondervoorzitter), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² Samenstelling: Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Bredenoord (D66), Koole (PvdA), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Klip-Martin (VVD), (voorzitter), Vos (VVD), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Prast (PvdD), Van Pareren (Fractie-Nanninga), (ondervoorzitter), Prins (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van der Voort (D66), Keunen (VVD), Hermans (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA).

³ Samenstelling: Kox (SP), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van den Berg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66), (voorzitter), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), (ondervoorzitter), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Talsma (CU).

betrekking op heeft van dien aard dat niet alleen de capaciteit van de zorg onder druk staat, maar ook de continuïteit van diverse sectoren in de samenleving wordt bedreigd. Om die reden is het van belang dat de regering over voldoende instrumenten beschikt om maatregelen te kunnen nemen om de verspreiding van het virus af te remmen. Deze leden waren dan ook niet voornemens hierover vragen te stellen aan de regering.

De behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft echter tot een fundamentele wijziging van de verlengingssystematiek van het voorstel geleid. Dat is voor de leden van de VVD-fractie aanleiding toch een aantal vragen aan de regering te stellen. Zij zien met belangstelling uit naar de beantwoording hiervan.

De **D66**-fractieleiden hebben na kennisneming van het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De **PvdD**-fractieleiden hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen. De leden van de **Fractie-Otten** sluiten zich graag aan bij deze vragen van de PvdD-fractieleiden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Juridische constructie

De aanvaarding van het amendement-Westerveld c.s.⁴ (hierna: amendement) betekent een grote wijziging in de wijze waarop de beide Kamers der Staten-Generaal worden betrokken bij de verlenging van de basis voor covid-19-maatregelen en daarmee bepalende zeggenschap kunnen uitoefenen. De **VVD**-fractieleiden merken op dat een advies van de Raad van State bij zo'n fundamentele aanpassing dienstig zou zijn geweest.

De mogelijkheid uit het amendement is eerder aan de orde geweest in de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 28 januari 2021⁵ als mogelijke invulling van de motie-Janssen c.s.⁶ over bepalende zeggenschap van de Eerste Kamer (en de Tweede Kamer) bij de verlenging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm covid-19). Daarbij gaf de Minister aan geen voorstander te zijn van deze modaliteit, met name omdat deze een te groot risico oplevert dat de regering in een crisissituatie met lege handen komt te staan. Huldigt de regering deze opvatting nog steeds? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dit in het debat met de Tweede Kamer niet naar voren gebracht?

Tevens gaf de regering destijds aan dat bij deze modaliteit zich de situatie kan voordoen dat een van de beide Kamers de verlenging van de Twm covid-19 blokkeert, maar de andere Kamer de wens te kennen geeft dat de Twm covid-19 wel moet worden verlengd. In zo'n situatie kan een conflictregeling wenselijk zijn. Waarom heeft de regering in het debat met de Tweede Kamer niet van gedachten gewisseld over de wenselijkheid van een conflictregeling?

Door het ontbreken van een conflictregeling is nu de situatie ontstaan dat beide Kamers onafhankelijk van elkaar ertoe kunnen besluiten de verlenging te blokkeren, terwijl de Kamers niet sequentieel, maar parallel het besluitvormingsproces doorlopen. Een situatie die bekend is van

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 979, nr. 32.

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC.

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, L.

Europese voorstellen. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of er een precedent is voor deze procedure en, zo ja, hoe de ervaringen daarmee zijn.

Heeft de regering opvattingen over de meerwaarde van het in beide Kamers der Staten-Generaal parallel behandelen van het koninklijk besluit tot verlenging van de Twm covid-19 (hierna: verlengings-KB)? Op welke punten kan door elk der Kamers het onderscheid worden gemaakt?

Door het geamendeerde wetsvoorstel zit in principe voortaan de Staten-Generaal aan het stuur in een crisissituatie. Kan de regering aangeven hoe dat zich verhoudt tot de uitgangspunten van crisismangement in het algemeen en de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal in het bijzonder?

In de stand van zakenbrief covid-19 van 14 december 2021 schetste de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op verzoek van de Kamers drie opties hoe in de toekomst om te gaan met het juridisch instrumentarium. Naast de Twm covid-19 zijn dat opties om een beperkt aantal of alle bepalingen van de Twm covid-19 permanent op te nemen in de Wet publieke gezondheid, en een voorstel van het Eerste Kamerlid Nicolai (PvdD), waarbij Twm covid-19-bevoegdheden kunnen worden opgeschort. Het kabinet gaf in de afweging de voorkeur aan de Twm covid-19.⁷ Een voorkeur die in een brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 31 januari 2022 als antwoord op een vraag van de leden van de PvdD-fractie nog eens bevestigd werd.⁸ Hoe waardeert de regering thans de verschillende opties nu de Twm covid-19-systematiek gewijzigd is?

Praktische uitwerking

Het door het amendement gewijzigde wetsvoorstel houdt in dat met ingang van een eventuele zesde verlenging van de Twm covid-19 (1 juni 2022) een verlengings-KB minimaal twee weken voor de ingangsdatum van die verlenging aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd. Houdt de regering er daarbij rekening mee dat als er bezwaren (op onderdelen) uit de Kamer(s) naar voren gekomen zijn, dat aanleiding kan zijn voor de regering een aangepast verlengings-KB voor te hangen? Als dat zo is, betekent dat dat ruim vier weken voor de ingang van de verlenging het (eerste) KB moet worden voorgehangen? Hoe kijkt de regering aan tegen het dilemma dat dan geen actueel beeld van de pandemische situatie beschikbaar is? Is de wendbaarheid van de regering in deze crisissituatie daarmee voldoende gewaarborgd?

Deze problematiek speelt des te meer in recesperiodes. Heeft de regering al nagedacht hoe bij een eventuele zevende verlenging per 1 september 2022 om te gaan met aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor regelgeving, die bepaalt dat ten minste drie vierde deel van de voorhangtermijn buiten het reces van de Kamers moet vallen?

Nu de Eerste Kamer ook nadrukkelijker betrokken raakt bij de afweging of het proportioneel is om te komen tot een voorstel om over te gaan tot verlenging, is het van groot belang de Eerste Kamer ook te betrekken bij de technische briefings over de adviezen van het Outbreak Management Team zoals die nu verzorgd worden voor de Tweede Kamer. Is de regering bereid daar in overleg invulling aan te geven?

⁷ Kamerstukken I 2021/22, 35 526/25 295, DA, p. 29–33.

⁸ Kamerstukken I 2021/22, 35 526/25 295, DM, p. 20–23.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Het bij het amendement gewijzigde wetsvoorstel gaat ervoor zorgen dat de Eerste Kamer een voorhang van het verlengings-KB ter beoordeling krijgt van twee weken. Hoe verhouden deze twee weken zich tot de perioden van reces die ook deze Kamer in acht neemt, zo vragen de **D66**-fractieleden. Is het zo dat de beoordeling van twee weken ook geldt ten tijde van reces? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de Eerste Kamer ook tijdens reces zich kan uitspreken over het verlengings-KB?

Indien er noodzaak is om de termijn van verlenging van drie maanden te verkorten wanneer de epidemiologische situatie of een andere reden hierom vraagt, kan de regering ook een besluit nemen tot een kortere verlenging dan drie maanden? Kan het parlement ook per motie of anderszins een kortere periode dan drie maanden binnen de Twm covid-19 afdwingen?

Kan het verlengings-KB ook een deel van de Twm covid-19 betreffen of gaat het te allen tijde om de gehele Twm covid-19?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

Vraag 1

De fractieleden van de **PvdD** merken op dat de Twm covid-19 nu voor de vierde keer wordt verlengd. De Eerste Kamer heeft telkens over de verlenging kunnen besluiten pas op een moment dat de duur van de verlenging waarover beslist werd, reeds ongeveer ten einde liep. De Twm covid-19 bevat bevoegdheden waarvan het gebruik kan leiden tot ernstige beperkingen van grondrechten. Het is een primaire taak van de Eerste Kamer om de rechtsstatelijkheid van wetten te beoordelen. Acht de regering het in overeenstemming met de basiseisen van rechtsstaat en democratie dat de Eerste Kamer haar primaire taak niet naar behoren kan en ook niet heeft kunnen uitoefenen bij het beoordelen van de wetsvoorstellen tot goedkeuring van verlengings-KB's?

Vraag 2

Het amendement dat in het bij de Kamer aanhangige wetsvoorstel is opgenomen, werd ondersteund door de regeringspartijen en is niet door de regering ontraden. Is de regering van oordeel dat het amendement voor de Eerste Kamer betere mogelijkheden opent om haar taak om grondrechtbeperkende wetgeving op rechtsstatelijkheid te toetsen, naar behoren te kunnen uitvoeren? Zo ja, waarom heeft de regering dan niet zelf een vergelijkbaar wetsvoorstel daartoe ingediend op een zodanig moment dat de daarin vervatte regeling al voor de derde verlenging van de Twm covid-19 zou zijn gaan gelden?

Vraag 3

In oktober 2020 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van het lid Hijink (SP) waarin verzocht is om de Wet publieke gezondheid aan te passen met bevoegdheden voor de bestrijding van epidemieën⁹, zodat niet op basis van een spoedwet maar op basis van normale wetgeving bevoegdheden zouden kunnen worden uitgeoefend. De regeringspartijen hebben voor die motie gestemd. Wat heeft de regering ondernomen om tot spoedige uitvoering van die motie te komen?

Vraag 4

De nu geldende Twm covid-19 beperkt de rechten van de Eerste Kamer in die zin dat ministeriële regelingen ter uitvoering van de wet geen

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 45.

goedkeuring behoeven van de Eerste Kamer. Acht de regering onder de huidige omstandigheden die beperking van de rechten van de Eerste Kamer, welke beperking bij aanvaarding van de nu voorgestelde verlenging nog tot 1 juni 2022 zal blijven gelden, uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en democratie te verantwoorden? Waarom is niet overwogen om – nu van een crisissituatie die in de visie van het vorige kabinet de beperking van de rechten van de Eerste Kamer rechtvaardigde, geen sprake meer is – voor de komende periode tot 1 juni 2022 alsnog aan de Eerste Kamer het instemmingsrecht, dat wel aan de Tweede Kamer toekomt, te geven?

Vraag 5

Het amendement betreft geen wijziging van de inhoud van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verlengings-KB maar een wijziging van de Twm covid-19. Dat roept de vraag op of de Tweede Kamer buiten de bevoegdheid tot wijziging als bedoeld in artikel 84, eerste lid, van de Grondwet is getreden. Uit de tekst van die bepaling zou kunnen worden opgemaakt dat de bevoegdheid tot wijziging uitsluitend het «voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning» kan betreffen en niet een andere wet. Zou de Tweede Kamer het wenselijk vinden om een andere wet te wijzigen, dan ontleent zij aan artikel 82, eerste lid, van de Grondwet de bevoegdheid om zelf een wetsvoorstel in te dienen. In dat geval geldt voor dat voorstel uit hoofde van artikel 73, eerste lid, van de Grondwet de verplichting dat de Raad van State daarover wordt gehoord.

Uit de samenhang tussen artikel 82, eerste lid en artikel 84, eerste lid, van de Grondwet, mede in het licht van de in artikel 73, eerste lid, van de Grondwet opgenomen verplichting, zou kunnen worden afgeleid dat het recht om bij amendement een wetsvoorstel te wijzigen niet mag worden gebruikt om een wijziging aan te brengen in een andere wet, welke wijziging immers, indien de Tweede Kamer die wijziging wenselijk vindt, via de weg van een initiatiefwetsvoorstel – waarvoor de eis geldt dat de Raad van State wordt gehoord – dient plaats te vinden.

Kan de regering een oordeel geven over de vraag of het aannemen van het amendement in strijd is met het Grondwettelijk stelsel? En kan zij daarbij betrekken dat bij een ontkennende beantwoording het voortaan ook toelaatbaar zal zijn dat bijvoorbeeld een wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet notificatieapplicatie covid-19 wordt geamendeerd met een wijziging van bijvoorbeeld artikel 15a van de Wet aanvullende bepalingen verwerking persoonsgegevens in de zorg, of dat – een voorbeeld buiten het beleidsterrein van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – een wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 wordt geamendeerd met een wijziging van de Huurwet?

Vraag 6

Is de Eerste Kamer bevoegd om het onderhavige wetsvoorstel te verwerpen op de enkele grond dat naar haar oordeel een met het Grondwettelijk stelsel strijdige toepassing is gegeven aan artikel 84, eerste lid, van de Grondwet? Kan de regering bij haar motivering betrekken of artikel 9.6. van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de eisen die voortvloeien uit het samenstel van de artikelen 84, eerste lid, 82, eerste lid en 73 van de Grondwet, opzij kan zetten?

Tot slot

De leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid (J&V), voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning

(BiZa/AZ) zien de nota naar aanleiding van het verslag met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **uiterlijk vrijdag 18 februari 2022, 17.00 uur**. Onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, kan het plenaire debat over het wetsvoorstel op maandag 21 en/of dinsdag 22 februari 2022 plaatsvinden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Klip-Martin

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren