Position paper ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst over de eerste tranche van de wijziging van de Wet publieke gezondheid d.d. dinsdag 14 maart 2023

De voorgestelde 'permanente coronawet': opnieuw pleisters plakken zonder visie en ambitie[1]

Mr. Adriaan J. Wierenga – noodrechtspecialist Rijksuniversiteit Groningen

Als de coronapandemie – of een andere infectieziekte met een epidemisch verloop – op dit moment om ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregelen zou vragen, dan staat de regering qua juridisch instrumentarium vooralsnog met lege handen. De op 1 december 2020 inwerking getreden Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm, ook wel Coronawet) is viermaal voor een periode van drie maanden verlengd. Nu de Eerste Kamer op 17 mei 2022 niet heeft ingestemd met de vijfde verlenging, is de Twm van rechtswege komen te vervallen. De tot aan de inwerkingtreding van die wet gebruikte gelegenheidsconstructie – waarbij infectieziektebestrijdingsmaatregelen van een juridische basis werden voorzien in noodverordeningen van de voorzitters van de veiligheidsregio's – is als instrument voor dat doel inmiddels (grond)wettelijk evident onhoudbaar, zo schreef ik eerder.

Om in ieder geval op korte termijn weer bevoegdheden te hebben om maatregelen te kunnen treffen bij een epidemie, kwam de regering met het 'Voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van de epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan'. Die voorgestelde wet bevat regels voor een acute en ernstige noodsituatie, te weten de uitbraak van een infectieziekte van een zodanige omvang en ernst dat het maatschappelijk leven erdoor wordt ontwricht én vrijheidsbeperkende maatregelen – gelet op de buitengewone ernst van de situatie – noodzakelijk kunnen zijn. Inmiddels ligt het ter beoordeling voor aan uw Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Het wetsvoorstel voorziet onder andere in specifieke grondslagen voor het bij ministeriële regeling vaststellen van een veilige afstand, het voorschrijven van hygiënemaatregelen, het stellen van voorwaarden voor de openstelling van publieke plaatsen en evenementen en het invoeren van maatregelen in verband met het inreizen en de thuisquarantaineplicht. Ook zijn er bepalingen in opgenomen over het informeren van het parlement en de verdeling van bevoegdheden tussen de ministers, de voorzitters van de veiligheidsregio's en de burgemeesters.

Wat echter opvalt, is dat de regering in het voorstel de hete hangijzers en meer fundamentele noodrechtelijke vragen uit de weg gaat. Zo wordt de discussie over de controversiële test- en/of vaccinatiebewijzen vermeden, door die bevoegdheid niet in het wetsvoorstel te regelen. Datzelfde geldt voor de veel bediscussieerde avondklok. Gemakshalve wordt daarvoor verwezen naar een grondslag in het staatsnoodrecht – de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag – die tijdens de coronacrisis uiteindelijk slechts beperkt geschikt werd geacht.

Meer fundamentele noodrechtelijke vragen worden vermeden doordat de regering volstrekt voorbijgaat aan de inbedding van deze noodwet in het wettelijk stelsel. Er wordt met het wetsvoorstel derhalve geen bijdrage geleverd aan het op orde brengen van een duurzame gereedschapskist voor het bestrijden van crises in bredere zin. Hoewel de geboden haast aan een dergelijke wetgevingsoperatie op dit moment in de weg lijkt te staan, betreft die bredere meer fundamentele herziening van het systeem al een ambitie die in 2018 door de regering als noodzakelijk werd aangemerkt. En die sinds die tijd vruchteloos is gebleven.

Dat de regering ervoor kiest om met dit wetsvoorstel naar aanleiding van een specifiek geval – de coronacrisis – wederom slechts pleisters te plakken, heeft consequenties voor die bredere herziening van het noodrechtelijke stelsel. Ten eerste vormt dit wetsvoorstel opnieuw uitstel van die

[1] Dit stuk is een bewerking van een eerdere publicatie met dezelfde titel op www.nederlandrechtsstaat.nl, gepubliceerd op 7 oktober 2022.

ambitie. Ten tweede maakt het blijven bewandelen van dit onbezonnen pad de discussie over de parlementaire betrokkenheid steeds ingewikkelder.

In de voorgestelde noodwet wordt aangesloten bij het systeem van parlementaire controle dat tijdens de coronacrises ad hoc in de Twm is geregeld. Hiervan maakt onderdeel uit een vetorecht voor de Tweede Kamer ten aanzien van de verschillende bestrijdingsmaatregelen. De Raad van State – die nog netjes spreekt van 'een noodzakelijke eerste stap op weg naar een voldragen en duurzaam wettelijk stelsel' – pleit in de bijlage bij zijn advies echter uiteindelijk voor aansluiting bij het systeem van het bestaande op artikel 103 Grondwet gebaseerde staatsnoodrecht. In dat systeem ligt het zwaartepunt van de parlementaire betrokkenheid bij het al dan niet afkondigen en voortduren van de noodtoestand waarbinnen de verschillende individuele noodmaatregelen getroffen mogen worden. Het afkondigen en op- en afschalen van de maatregelen zelf, is daarin met het oog op de noodzakelijke slagkracht van het bestuur voorbehouden aan de regering.

Als in de toekomst ons noodrecht in bredere zin wordt herzien, zal de Tweede Kamer zich dan schikken in een terugtred ten aanzien van de zeggenschap over individuele bestrijdingsmaatregelen bij infectieziekten? En waarom is die zeggenschap er wel bij infectieziekten en niet bij andere crises? Moet het gehele staatsnoodrecht dan uniform in die zin worden aangepast? Waarom is het vetorecht overigens uitsluitend toegekend aan de Tweede Kamer en niet aan de Eerste Kamer? En is deze rol van het parlement als 'medebestuurder' tijdens een infectieziektecrisis – en wellicht bij andere crises – wenselijk met het oog op bijvoorbeeld de slagkracht en de politisering van de rampenbestrijding? Wanneer zou dat wel en wanneer niet zo zijn? Alleen als de maatregelen extra maatschappelijk draagvlak nodig hebben? En hoe kan dat dan worden geregeld? Het zijn maar een paar van de meer fundamentele vragen waarop eindelijk een antwoord van de regering verwacht mocht worden. Maar wederom lijkt men het deel niet in het geheel te willen zien. En wie het deel niet in het geheel ziet, ziet het in het geheel niet.