

Betreft: Notitie inbreng Hoorzitting/Rondetafelgesprek wetsvoorstel TWM covid-19

Inbreng: mr. Adriaan J. Wierenga – onderzoeker/noodrechtsspecialist, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Rijksuniversiteit Groningen

Groningen, 30 augustus 2020

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,

Op verzoek treft u hieronder mijn visie op hoofdlijnen ten aanzien van het wetsvoorstel TWM covid-19 ten behoeve van het Rondetafelgesprek op vrijdag 4 september 2020.¹

Over het wetsvoorstel dat ter bespreking op de agenda staat, is in de afgelopen periode een hoop te doen geweest. Van vele kanten is daarop kritiek geleverd. Ook vanuit de rechtswetenschap. Het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, ziet er op hoofdlijnen evenwel goed uit. Het beoogt een leemte in de Wet publieke gezondheid te dichten. Dat is wat nu dient te gebeuren. Ook zijn er op punten verbeteringen mogelijk, met name in de specifieke regeling van mogelijk grondrechtenbeperkende maatregelen.

Als het gaat om de preventie en bestrijding van infectieziekten, dan vormt de Wet publieke gezondheid (Wpg) het wettelijk kader. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krijgt de leiding bij de bestrijding van een infectieziekte uit groep A, waartoe het coronavirus behoort.² Aan hem is als gespecialiseerd bestuursorgaan de bestrijding van het bijzondere type ramp ‘infectieziekte’ opgedragen.³ Daarbij hoort de verantwoordelijkheid voor alle infectieziektebestrijdingsmaatregelen. De minister kan als eenhoofdig bestuursorgaan besturen om de voor de rampenbestrijding vaak noodzakelijke daadkracht te bevorderen. Hoofregel daarbij is, als te doen gebruikelijk in de rampenbestrijding, democratische verantwoording achteraf.

De voorzitter van de veiligheidsregio is belast met de uitvoering van de infectieziektebestrijdingsmaatregelen.⁴ Daarbij worden vooralsnog noodverordeningen gebruikt, hoewel die bevoegdheid is voorzien voor kortdurende lokale noodsituaties.⁵ Van die ongelukkige en langzaam onrechtmatige constructie,⁶ wordt gebruikgemaakt omdat in de Wet publieke gezondheid slechts ‘klassieke’ infectieziektebestrijdingsmaatregelen zijn opgenomen.⁷ Denk aan geïsoleerde ziekenhuisopname van besmette personen, gedwongen

¹ Zie voor meer uitgebreide beschouwingen de bijlagen: (1) A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, *Blogserie Corona en recht* en (2) A.J. Wierenga, A.E. Schilder & J.G. Brouwer, ‘Aanpak coronacrisis juridisch niet houdbaar’, *Nederlands Juristenblad* 2020/1135.

² Zie artikel 7 lid 1 Wpg, Infectieziekten vallen in groep A, B1, B2 of C. Eind januari 2020 is COVID-19 (officieel: novel coronavirus, 2019-nCoV) aangemerkt als een groep A infectieziekte (Stcrt. 2020, 6800).

³ Dit noemen we een functionele keten, tegenover de algemene keten voor generieke rampenbestrijding.

⁴ Artikel 6 lid 4 Wpg, bepaalt dat de voorzitter de infectieziektebestrijdingsmaatregelen tref bij een infectieziekte uit groep a. Dat is bij infectieziekten uit andere groepen de burgemeester.

⁵ A.J. Wierenga, C. Post en J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*, Politiekunde 84 (Politie & Wetenschap), Amsterdam: Reed Business 2016.

⁶ De constructie levert een spanningsveld op met betrekking tot de beperking van grondrechten en het gebrek aan democratische controle op het uitoefenen van de noodverordeningbevoegdheid door de voorzitter van de veiligheidsregio (zie art. 39 en 40 Wet veiligheidsregio’s). Deze bezwaren worden onderschreven in de Voorlichting van de Raad van State van 25 mei 2020, W04.20.0139/I/Vo.

⁷ Infectieziekten bestaan al zolang als de mensheid; er bestaat reeds verslaggeving van een uitbraak van anthrax in de 15^e eeuw voor Christus. Maatregelen als de isolatie van besmette personen zijn al sinds de 8^e eeuw een

medisch onderzoek, (thuis)quarantaine met medisch toezicht en een verbod op beroepsuitoefening.⁸ De minister ziet – om de verspreiding van het coronavirus te beperken – echter de noodzaak om andere (ingrijpende) maatregelen te treffen waarin de wet niet voorziet, zoals de sluiting van de horeca, verboden op samenkomsten en de 1,5 meter afstandregel.⁹ Voor het treffen van deze maatregelen wordt de verlegenheidsoplossing van de noodverordening gebruikt. Met de noodzaak om dergelijke maatregelen te (blijven) treffen, dient daarvoor de vereiste wettelijke basis te bestaan. Die kan in samenspraak met uw Kamer worden gevonden in een tijdelijke aanpassing van de Wet publieke gezondheid, zoals in dit wetsvoorstel is voorzien.

Uit de toelichting op het wetsvoorstel komt naar voren dat het drie doelstellingen beoogt te bereiken:

- het duidelijker beleggen van verantwoordelijkheden in de verdere aanpak van de crisis;
- het versterken van de democratische controle op de maatregelen;
- het bieden van de noodzakelijke wettelijke grondslag voor de inbreuk op grondrechten die door de coronamaatregelen gemaakt wordt.

Mijn punt van zorg ziet op de derde doelstelling. De vangnetbepaling van art. 58s laat ruimte om maatregelen te treffen die grondrechten kunnen beperken zonder dat specifiek in de wet is omschreven welke grondrechten in hoeverre met welke maatregel mogen worden beperkt. Dit is in strijd met de grondwettelijke beperkingssystematiek, waarin is voorzien dat de wettelijk grondslag in afstemming met de Staten-Generaal aan de beperking van grondrechten een meer concrete invulling geeft.

gebruikelijke maatregel in de bestrijding van infectieziekten als geelzucht, lepra en de pest. Zie: A. Timen, J.K. van Wijngaarden & J.E. van Steenberghe, 'De (on)zichtbare scheiding tussen een uitbraak en een crisis', in: E.R. Muller e.a. (red), *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Wolters Kluwer 2009, p. 149.

⁸ Zie: Hoofdstuk V Bijzondere bepaling infectieziektebestrijding van de Wet publieke gezondheid.

⁹ Soms gingen die maatregelen ook té ver. In de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond heeft een mondkapjesplicht gegolden. Die maatregel moet wegens een onrechtmatige beperking van de persoonlijke levenssfeer voor ongrondwettelijk worden gehouden.