

COLLEGE VOOR

**DE RECHTEN
VAN DE MENS**

**Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet
differentiatie coronatoegangsbewijzen**
Spoedadvies

15 november 2021

1. Spoedadvisering op verzoek

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) adviseert op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Minister van Justitie en Veiligheid (J&V) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over het voorstel tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met differentiatie in coronatoegangsbewijzen (Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen). De tekst van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting werden door het College op 15 november 2021 ontvangen.

Dit wetsvoorstel beoogt het voor bepaalde activiteiten mogelijk te maken dat een coronatoegangsbewijs (CTB) voor bepaalde activiteiten of voorzieningen uitsluitend kan worden gebaseerd op vaccinatie of herstel (2G). Dat betekent dat een negatief testbewijs niet meer geaccepteerd zal worden voor toegang tot die activiteiten of voorzieningen (3G). 2G zal expliciet niet worden ingevoerd op het werk of in het onderwijs.

Uit de Toelichting blijkt dat de inzet van een 2G-CTB alleen mogelijk is als een 3G-CTB met eventuele aanvullende maatregelen onvoldoende is. De situaties waarin daarvan sprake kan zijn, betreffen hoogrisico-omgevingen zoals (nacht)horeca en discotheken. Het doel van de inzet van een 2G-CTB is om de snelheid van de verspreiding van het virus af te remmen, de overbelasting van de zorg tegen te gaan en kwetsbare mensen in de samenleving te beschermen, en sectoren die nu gesloten moeten blijven, weer (geleidelijk) op een veilige manier te kunnen heropenen.

Gegeven de uiterst korte reactietermijn die het College bij dit conceptwetsvoorstel is geboden bevat deze reactie slechts een eerste schets van aandachtspunten die het College nu ziet. De in dit wetsvoorstel voorziene maatregelen zullen in samenhang komen te werken met wetgeving over de inzet van het CTB ten aanzien van personen die arbeid verrichten en bezoekers, en wetgeving die gebruik van het CTB onder voorwaarden in de onderwijssector mogelijk maakt. Hoewel het College over deze drie voorstellen een apart advies uitbrengt, hecht het College eraan te benadrukken dat de verschillende al bestaande en nu voorgestelde wettelijke maatregelen op elkaar inhaken en in de praktijk nauw verband met elkaar hebben. Daarmee kunnen zij ook juist in hun samenhang aanvullende grondrechtelijke vragen opwerpen. Daarnaast geldt dat een groot deel van de overwegingen over of maatregelen daadwerkelijk proportioneel, en daarmee rechtmatig zijn, pas op het moment van daadwerkelijke invoering bij ministeriële regeling kan worden gemaakt, mede omdat dat sterk zal afhangen van de dan geldende situatie qua pandemie. Kaderwetgeving maakt voor het College alleen toetsing op grote hoofdlijnen mogelijk. Juist vanwege de zeer vergaande inperking van grondrechten die deze maatregelen met zich brengen, apart en met name in combinatie, behoudt het College zich het recht voor aanvullend te adviseren aan het kabinet en de Staten-Generaal indien het daartoe aanleiding ziet.

Deze reactie bouwt voort op eerdere wetgevingsadviezen¹ en in het bijzonder het advies van 15 november op het wetsvoorstel Tijdelijke Wet Coronatoegangsbewijzen. Uit dat advies zijn met name relevant: de volledigheid van de grondrechtenparagraaf in algemene zin (toevoegen internationale en EU-bronnen), verduidelijking van de samenhang en mogelijke overlap van 3G en 2G maatregelen en het grote belang van een werkbare uitzondering voor mensen met een beperking die zich niet kunnen laten testen. In aanvulling daarop behandelt het College in dit advies de volgende onderwerpen. Ten eerste gaat het in op de noodzaak tot helder(er) afbakening van de definitie van hoogrisico-omgeving, en de voorgestelde uitzonderingen op de inzet van een 2G-CTB (sectie 2). Ten tweede gaat het College in op de verenigbaarheid van specifiek 2G-CTB met enkele grondrechten en mensenrechten (sectie 3). Ten derde werkt het College het belang van het volledig en praktisch uitwerken van een uitzondering voor mensen die zich vanwege een chronische ziekte of handicap niet kunnen laten vaccineren of testen nog nader uit (sectie 4).

Het College doet de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

1. Maak in de Toelichting, vanuit het oogpunt van voorzienbaarheid, duidelijk(er) wanneer er sprake is van een 'hoogrisico-omgeving' waardoor moet of kan worden overgegaan van 3G-beleid naar 2G-beleid, en hoe lang dit beleid zou kunnen worden aangehouden en wanneer het niet meer nodig zou zijn. Verhelder daarnaast in welke omstandigheden de toepassing van een 2G-CTB uitgezonderd moet worden omdat dit zou leiden tot gevolgen die maatschappelijk gezien onaanvaardbaar zijn.
2. Differentieer de rechtvaardigingen voor de inperking van verschillende mensenrechten. Per mensenrecht, waaronder de godsdienstvrijheid, moet specifiek onderbouwd worden waarom de inperking van dit specifieke mensenrecht in deze specifieke situatie gerechtvaardigd is.
3. Werk de uitzonderingen in artikel 58ra, lid 9 (niet kunnen testen of vaccineren) volledig en praktisch uit, en besteed in de Toelichting aandacht aan de praktische uitwerking van het 2G-CTB beleid voor mensen met een beperking.
4. Besteed in communicatie omtrent het 2G (en 3G)-beleid expliciet aandacht aan de positie van mensen met een beperking.
5. Maak duidelijk of in dit wetsvoorstel, of in de parallel in procedure gebrachte wetsvoorstellen, de specifieke uitzonderingsregels voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd ook gelden voor terreinen en sectoren met de 3G-CTB plicht.

¹ College voor de Rechten van de Mens, Spoedadvies: Aandachtspunten bij het voorstel voor een Tijdelijke wet maatregelen covid-19, 3 juni 2020, op: <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5ed908751e0fec037359c284>, College voor de Rechten van de Mens, Spoedadvies: Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet testbewijzen covid-19, 15 maart 2021, op: <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/604f8d121e0fec037359c9c1> en College voor de Rechten de Mens, Spoedadvies: Aandachtspunten bij de Tijdelijke Wet Coronatoegangsbewijzen, 15 november 2021 (per email verstuurd aan dossierhouder).

2. Afbakening van term 'hoogrisico-omgeving en voorgestelde uitzonderingen'

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de inzet van een 2G-CTB alleen mogelijk is als een 3G-CTB met eventuele aanvullende maatregelen onvoldoende is. Het gaat dan om 'hoogrisico-omgevingen', waar een hoog risico bestaat op besmetting en overdracht van het virus. Dat zijn plaatsen waar bijvoorbeeld geen placering of anderhalvemeter afstand gegarandeerd kan worden. Als voorbeeld worden de (nacht)horeca en discotheken genoemd. De Toelichting benoemt daarbij dat een 2G-beleid een alternatief instrument kan zijn als de uitbater van een dergelijke gelegenheid de naleving van een placeringsplicht of anderhalve-meter-afstandsnorm niet kan garanderen. Het College merkt hierbij op dat het niet duidelijk is welke verantwoordelijkheid de uitbater daarin heeft, en wanneer de maatregelen niet gegarandeerd kunnen worden. Het College adviseert het kabinet deze verschillende aspecten te verduidelijken.

Zo wordt in de Toelichting ook het voorbeeld genoemd van een ouder die dringend een winterjas moet kopen voor een kind. Op basis van onderhavig wetsvoorstel kan ook in niet-essentiële detailhandel en niet-essentiële dienstverlening op publieke plaatsen om een 2G-CTB gevraagd worden, maar volgens de Toelichting is dat op dit moment niet noodzakelijk. Het College vindt het echter onduidelijk wanneer de epidemiologische situatie wel zodanig is dat de keuze wordt gemaakt om van 3G-beleid naar 2G-beleid te gaan. Het College adviseert daarom de Toelichting op dit punt te verduidelijken door aan te geven onder welke omstandigheden een plaats een hoogrisico-omgeving wordt en dus van een 3G-CTB naar een 2G-CTB gaat.

Verder gaat de Toelichting ook in op situaties waarin toepassing van 2G wettelijk mogelijk wordt gemaakt, maar zou leiden tot onaanvaardbare gevolgen. Dergelijke situaties zouden te talrijk en onvoorspelbaar zijn om in de wet effectief uit te zonderen. Het College begrijpt dat het lastig is om een generieke uitzondering te maken voor uitzonderlijke omstandigheden. Desondanks heeft de invoering van het 2G-CTB beleid een zeer vergaande impact op verschillende grond-, en mensenrechten. Eén van de voorwaarden voor zo'n beperking is dat de beperking voorzienbaar moet zijn, bij voorkeur op wetsniveau zelf. Het moet voor iedereen duidelijk zijn wat wel en niet mag, en hoe tegen besluitvorming kan worden geageerd. Het College adviseert daarom om in de Toelichting duidelijker de voorwaarden te beschrijven wanneer er sprake is van een uitzonderlijke situatie die uitgezonderd moet worden van een 2G-beleid. Daarnaast is van belang te verhelderen hoe lang 2G-beleid zou kunnen worden gebruikt, en wanneer het dus niet meer nodig zou zijn.

Het College adviseert dan ook om in de Toelichting op deze verschillende aspecten de voorzienbaarheid van de beperking van verschillende grond-, en mensenrechten te verbeteren. Dit kan door het begrip 'hoogrisico-omgeving' te verduidelijken en aan te geven wanneer er sprake is van een hoogrisico-omgeving, en onder welke omstandigheden een plaats een hoogrisico-omgeving wordt, waardoor van een 3G-beleid wordt overgegaan naar een 2G-beleid. Ook adviseert het College om in de Toelichting duidelijker de kenmerken van een uitzonderlijke situatie die uitgezonderd moet worden van een 2G-beleid te beschrijven.

3. Verenigbaarheid van 2G-CTB beleid met enkele grondrechten en mensenrechten

In de memorie van toelichting wordt erkend dat de voorgestelde maatregel een beperking vormt op verschillende mensenrechten, zoals het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, het recht op bewegingsvrijheid, het eigendomsrecht en het recht op gelijke behandeling. Het College erkent dat deze mensenrechten niet absoluut zijn en dat beperkingen soms noodzakelijk zijn, zeker in een crisissituatie als de onderhavige. Hoewel de memorie van toelichting in paragraaf 2.2. uitgebreid stilstaat bij het doel, de effectiviteit, de noodzaak en de proportionaliteit van 2G-beleid, wordt deze rechtvaardigingstoets echter niet per ingeperkt mensenrecht uitgewerkt.

Zo merkt het College op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de beperking van de godsdienstvrijheid (artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM) gerechtvaardigd is met het oog op de epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden, maar dat deze rechtvaardiging verder niet uitgewerkt wordt. Op die manier wordt de suggestie gewekt dat er geen enkel verschil is tussen mensen die niet willen vaccineren vanwege godsdienstige overwegingen en mensen die dat om andere redenen niet doen. Deze groepen doen echter aanspraak op verschillende grondrechten, zodat de inperking ervan ook een specifieke en toegesneden onderbouwing vergt.

Voor zover paragraaf 2.2 dus is bedoeld als een overkoepelende rechtvaardiging voor de inperking van de verschillende grondrechten, wijst het College erop dat een dergelijke overkoepelende benadering vanuit mensenrechtelijk perspectief niet voldoet. De overheid zal, met andere woorden, per mensenrecht moeten kunnen onderbouwen waarom de inperking in deze specifieke situatie gerechtvaardigd is.

Ook kan de redenering verder worden onderbouwd aan de hand van jurisprudentie. De recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Vavříčka and Others v. the Czech Republic laat zien dat lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben bij volksgezondheidskwesties.² Dit betekent dat de overheid de nationale omstandigheden, zoals de epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden, zwaar mag laten meewegen in haar beleidskeuzes. Dit neemt niet weg dat een beperking van mensenrechten slechts gelegitimeerd is wanneer deze dringend noodzakelijk is voor een legitiem doel en het middel proportioneel en geschikt is om dit doel in het concrete geval te bereiken. Of hiervan sprake is, zal per geval en per mensenrecht apart beoordeeld moeten worden, en afhankelijk zijn van de epidemiologische situatie en de relatieve effectiviteit van andere mogelijke maatregelen op een bepaald moment.

² EHRM 8 april 2021, nrs. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 en 43883/15 (Vavříčka and Others v. the Czech Republic), § 274. Zie hierover ook: Uitspraak Europees Hof voor de Rechten van de Mens: kleuterscholen mogen kinderen weigeren die niet zijn gevaccineerd tegen kinderziekten | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl)

4. Grondrechtelijk belang van de uitzondering op 2G voor personen die vanwege een beperking/ziekte geen vaccinatie of test kunnen ondergaan

Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van het huidige artikel 58ra, lid 9. Dat artikel komt als volgt te luiden:

Regels als bedoeld in het eerste lid gelden niet voor personen die:

- a. vanwege een beperking of een ziekte geen test kunnen ondergaan of als gevolg van een test ernstig ontregeld raken, indien uitsluitend of onder meer met een testuitslag deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon vanwege een beperking of ziekte geen test kan worden afgenomen en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen;
- b. om medische redenen niet gevaccineerd kunnen worden tegen het virus SARS-CoV-2, indien uitsluitend na vaccinatie tegen het virus SARS-CoV-2 of herstel van een infectie met dat virus deelgenomen kan worden aan activiteiten of toegang verkregen kan worden tot voorzieningen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de toepassing van deze uitzondering, in ieder geval met betrekking tot de vaststelling dat een persoon om medische redenen niet gevaccineerd kan worden en met betrekking tot de deelname aan of toegang tot activiteiten of voorzieningen voor deze personen, waarbij kan worden bepaald dat beschikt dient te worden over een testuitslag.

Voor wat betreft dit specifieke wetsvoorstel blijkt uit het artikelsgewijze commentaar in de Toelichting (p. 6) dat er per individueel geval zal worden getoetst of er sprake is van een uitzondering op 2G. Ook voorziet het wetsvoorstel voor mensen die zich vanwege een chronische ziekte of handicap niet kunnen laten vaccineren of testen, in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te regelen hoe zij alsnog kunnen deelnemen aan activiteiten zonder een vaccinatie- of herstelbewijs.

Het College adviseert de regering om deze uitzondering volledig en praktisch uit te werken in het wetsvoorstel, waarbij rekenschap wordt gegeven dat het gezien de doelgroep niet te ingewikkeld en juist laagdrempelig moet zijn. Dit vanwege het grote praktische belang van deze uitzondering, onder meer voor mensen met een chronische ziekte of handicap.³ Dat belang blijkt o.a. uit het zeer grote aantal vragen dat het College dagelijks ontvangt op dit terrein en de verschillende oordelen die het College inmiddels heeft gegeven over de mondkapjesplicht. Uit die meldingen bij en oordelen van het College blijkt dat onduidelijkheden en conflictsituaties in het bijzonder ontstaan rondom het leveren van bewijs van een handicap of chronische ziekte die in de weg zou staan aan het dragen van een mondkapje en de manier

³ Zie College voor de Rechten de Mens, *Spoedadvies: Aandachtspunten bij de Tijdelijke wet uitbreiding coronatoegangsbewijzen*, 15 november 2021 (per e-mail verstuurd aan dossierhouder).

waarop controle hierop moet worden vormgegeven. Het College verwacht dat vergelijkbare problemen zich zullen gaan voordoen rondom mensen die claimen dat zij vanwege een handicap of chronische ziekte geen vaccinatie kunnen ondergaan.

Verder adviseert het College het kabinet om in de Toelichting aandacht te besteden aan de praktische uitwerking van het 2G-CTB beleid voor mensen met een beperking. Hoe wordt de uitzondering op 2G voor deze groep precies vormgegeven en toegepast? Krijgen zij een speciale code waarmee ze toegang kunnen krijgen tot 2G-locaties? Hierbij onderstreept het College wederom dat het VN-verdrag handicap actieve betrokkenheid en participatie van deze groep vergt bij ontwikkeling van beleid en regelgeving die rechtstreeks raakt aan hun positie in de samenleving.

Daarnaast adviseert het College, in lijn met het advies van 15 november op het wetsvoorstel Tijdelijke Wet Coronatoegangsbewijzen, om in communicatie omtrent het 2G (en 3G)-beleid expliciet aandacht te besteden aan de positie van mensen met een beperking. Zij worden onevenredig hard geraakt door maatregelen ter inperking van de pandemie, en kunnen niet altijd op begrip rekenen van zowel publieke autoriteiten als medeburgers waar het gaat om de specifieke behoeften die zij hebben. Ook moet informatie over deze maatregelen en de wijze waarop mensen met een beperking toegang krijgen tot locaties waarvoor het CTB met 2G (of 3G) vereist is, voor de gehele bevolking goed toegankelijk zijn, zodat er ook breder begrip ontstaat en discussies en conflicten tussen burgers worden voorkomen.

Tenslotte verdient het aanbeveling om in dit wetsvoorstel, of in de parallel in procedure gebrachte wetsvoorstel, te verhelderen of de specifieke uitzonderingsregels voor mensen die niet kunnen worden gevaccineerd ook gelden voor terreinen en sectoren waar de 3G-CTB plicht. De ongeclausuleerde, niet specifiek op 2G toegesneden, formulering in Artikel 58ra, lid 9 suggereert dit wel. Maar het verdient aanbeveling dat ook met zoveel woorden te benoemen om zo de samenhang van de maatregelen te verduidelijken, en daarmee ook de bescherming van mensen met een beperking.