

**Aandachtspunten bij de voorstellen
voor een
Tijdelijke regeling maatregelen
covid-19
en een
Regeling aanvullende
mondkapjesverplichtingen covid-19**

Spoedadvies

3 november 2020

1. Spoedadvisering op verzoek

Het College voor de rechten van de mens adviseert op verzoek aan 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 de voorstellen voor een Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 en een Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19. De tekst van de beide regelingen en de daarbij behorende toelichting werd door het College op 27 oktober 2020 ontvangen.

Het College waardeert het dat het de gelegenheid krijgt om te reageren op deze beide voorgestelde regelingen, omdat zij beide een aanzienlijke impact hebben op de uitoefening van diverse mensenrechten. Met de vaststelling van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twmc) is weliswaar een formeelwettelijke basis gecreëerd voor het treffen van vrijheidsbeperkende maatregelen die tot doel hebben de verspreiding van het coronavirus in te dammen, maar het College acht het - zoals het reeds aangaf in zijn advies over deze wet - van groot belang dat ook de amvb's en ministeriële regelingen die op basis van deze wet kunnen worden vastgesteld een procedure doorlopen waarbij zorgvuldig wordt beoordeeld of de inbreuken op vrijheidsrechten die uit de uit te vaardigen maatregelen voortvloeien gerechtvaardigd zijn. Met zijn reactie beoogt het College bij te dragen aan die zorgvuldige beoordeling. Het College zal zijn reactie daarom ook ter kennis brengen van de Tweede Kamer die op basis van de Twmc/hoofdstuk Va Wet publieke gezondheid (Wpg) een instemmings- dan wel bekrachtigingsrecht heeft ten aanzien van deze ministeriële regelingen.

Overigens merkt het College op dat de kritische opmerkingen die het eerder heeft gemaakt op het conceptwetsvoorstel Tijdelijke maatregelen covid-19 niet zagen op twijfels aangaande het nut en de noodzaak van de tijdelijke maatregelen als zodanig. De kritische opmerkingen hadden veeleer betrekking op de wijze waarop de volksvertegenwoordiging betrokken zou kunnen zijn bij de uitvaardiging van vrijheidsbeperkende maatregelen via de amvb's en ministeriële regelingen die de wet mogelijk maakte. Het College acht deze betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging van groot belang aangezien in het Nederlandse grondwettelijk systeem het waken tegen ongerechtvaardigde inbreuken op grondrechten hoofdzakelijk in handen van de volksvertegenwoordiging wordt gelegd. Met alle wijzigingen die de regering heeft aangebracht in het wetsvoorstel na de consultatiefase en na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en met de amendementen die de Tweede Kamer vervolgens heeft aangebracht in het wetsvoorstel, acht het College de rol van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder de Tweede Kamer, bij het uitvaardigen van vrijheidsbeperkende maatregelen via amvb's of ministeriële regelingen op basis van het nu vastgestelde hoofdstuk Va Wpg voldoende stevig verankerd. Het onderhavige advies is dan ook beperkt van omvang.

2. Nut en noodzaak van de vrijheidsbeperkende maatregelen

In de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 is sprake van een zoveel mogelijk beleidsneutrale vertaling van de maatregelen zoals die nu reeds in noodverordeningen zijn uitvaardigd. In de regeling zijn vrijwel alle vrijheidsbeperkende maatregelen die nu reeds gelden op grond van noodverordeningen terug te zien:

- de veiligeafstandsnorm die bij amvb op anderhalve meter wordt vastgesteld en waarop een aantal aanvullende uitzonderingen wordt geformuleerd (voor onder meer kinderen, leerlingen en personen die podiumkunsten beoefenen);
- het verbod om in de buitenlucht met meer dan vier personen samen te komen;
- het verbod om in een binnenruimte meer dan 30 bezoekers te ontvangen (met een uitzondering voor religieuze samenkomsten en uitvaarten);

- het sluiten van publieke plaatsen zoals discotheken, restaurants en café's (m.u.v. afhaalbalies);
- verbieden van koopavonden voor de detailhandel;
- hanteren van een reserverings- en registratiesysteem voor doorstroomlocaties zoals musea en expositieruimtes;
- het verbieden of beperken van allerlei evenementen;
- geen publiek bij sportwedstrijden;
- geen wedstrijden in teamsporten (behoudens enkele uitzonderingen);
- mondkapjesplicht bij vervoer in groepsverband en in publieke binnenruimtes;
- registratie van klantgegevens bij contactberoepen (behoudens enkele uitzonderingen).

Hoewel het College hierover met enige regelmaat vragen of opmerkingen ontvangt van verontruste burgers, ziet het geen reden om te twijfelen aan de motieven voor het uitvaardigen van deze maatregelen of aan het nut en de noodzaak van de tijdelijke maatregelen. Vele andere Europese landen treffen in deze periode maatregelen die vergelijkbaar zijn met dat wat in deze beide regelingen wordt voorgesteld.

3. Onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit tijdelijke maatregelen

Ingevolge art. 58b, tweede lid, Wpg moet de noodzaak en evenredigheid van elke afzonderlijke maatregel worden afgewogen. Terecht wijst de toelichting bij de regelingen erop dat gelet op de vaste jurisprudentie over het EVRM en andere mensenrechtenverdragen de beoordeling van de noodzaak van een grondrechteninperking verschillende aspecten kent: (1) elke beperkende maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken; (2) er dient geen minder vergaande maatregel mogelijk te zijn waarmee hetzelfde doel bereikt kan worden (subsidiariteit); (3) redelijke verhouding tussen enerzijds de omvang van de grondrechten-inperking en de nadelige gevolgen daarvan voor (sommige) belanghebbenden en anderzijds het doel (vermindering van de verspreiding van het coronavirus) dat met die inperkingen wordt nagestreefd (proportionaliteit). De toelichting geeft tevens aan dat aan de hand van de actuele stand van het virus, de wetenschappelijke inzichten en de voortgang van de bestrijding moet worden beoordeeld in hoeverre maatregelen noodzakelijk zijn voor het doel van de bestrijding van de epidemie.

Hoewel het College geen reden ziet om te twijfelen aan de geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de tijdelijke maatregelen, valt het het College wel op dat niet bij alle maatregelen de uitleg over de noodzaak en proportionaliteit even uitvoerig is. Zo worden in de toelichting de aanvullende mondkapjesverplichtingen uitvoeriger gemotiveerd dan de andere vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarvoor geldt dat die motivering slechts in beperkte mate en in zeer algemene bewoordingen plaatsvindt, bijvoorbeeld: 'Bij de huidige stand van de epidemie zijn verstrekkende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat het aantal besmettingen daalt. Dit betekent dat maatregelen worden genomen voor die situaties waarin het risico op overdracht van het virus aanwezig is. Op dit moment achten wij de in deze regeling opgenomen maatregelen noodzakelijk om het aantal contactmomenten en reisbewegingen en daarmee het aantal besmettingen terug te dringen'.

Wellicht is het zo dat een belangrijk deel van de nadere (wetenschappelijke) onderbouwing voor de tijdelijke maatregelen reeds tijdens de parlementaire behandeling van de Twmc of tijdens technische briefings van het RIVM met de Tweede Kamer is gewisseld. Ook realiseert het College zich dat het heel lastig zal zijn om heel precies per afzonderlijke maatregel de noodzaak en proportionaliteit te beargumenteren, aangezien de effectiviteit ervan voor het terugdringen van het virus eigenlijk alleen kan worden afgemeten aan het totaalpakket van de maatregelen, zonder dat heel exact per onderdeel bepaald kan worden wat de bijdrage aan het totaal is. Desalniettemin acht het College

een nadere precisering hier op zijn plaats, vooral met het oog op de kenbaarheid van de gemaakte afweging en de overtuigingskracht van de toelichting.¹ Deze zou namelijk van invloed kunnen zijn op de bereidheid van burgers om zich te houden aan de uitgevaardigde maatregelen.

4. Enkele korte opmerkingen bij onderdelen van de regelingen

- ❑ De in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 geformuleerde uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm van anderhalve meter zijn in de ogen van het College logisch en helder geformuleerd. De vernieuwingen ten opzichte van de noodverordeningen, zoals de uitzonderingen op de veiligeafstandsnorm voor zorgvrijwilligers (artikel 2.4) en praktijk- en contactonderwijs (artikel 2.5) acht het College zeer relevant en terecht.
- ❑ Gegeven de grote economische impact van de maatregelen voor met name horeca-ondernemingen, vindt het College het verstandig om, zoals wordt aangekondigd in de toelichting, in samenwerking met de sector nader te bezien of het mogelijk is een handhaafbaar onderscheid (segmentering) aan te brengen binnen de eet- en drinkgelegenheden, zonder dat groepsvorming en reisbewegingen te veel toenemen. Een dergelijke vorm van 'maatwerk' past bij het beginsel van proportionaliteit. Tegelijkertijd zullen de verantwoordelijke ministers zich ervan bewust zijn dat vormen van differentiatie en maatwerk ook een zekere mate van onduidelijkheid en ingewikkeldheid met zich kunnen brengen die de naleving van normen negatief kan beïnvloeden.
- ❑ Het College is verheugd dat in de voorgestelde regelingen een uitzondering op de mondkapjesplicht is opgenomen voor mensen die vanwege een fysieke, verstandelijke of psychische beperking of chronische ziekte geen mondkapje kunnen dragen, opzetten of daarvan ernstig ontregeld raken. De voorbeelden die de toelichting in dit verband noemt - personen die een verminderde arm- of handfunctie hebben en daardoor geen mondkapje op kunnen zetten, personen van wie de ademhaling te veel belemmerd wordt vanwege een longaandoening of personen die vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening ontregeld raken als zij een mondkapje dragen - vallen samen met de gevallen en situaties waaraan ook het College in dit verband denkt. Dat tevens is gedacht aan een uitzondering voor begeleiders van personen die mogelijk door een mondkapje bij die begeleider ontregeld raken of door dat mondkapje niet goed met die begeleider kunnen communiceren laat wat het College betreft zien dat op dit punt de belangen van personen met een beperking adequaat zijn betrokken bij de voorbereiding van de regelingen. Wel wijst het College erop dat het van groot belang zal zijn om heldere informatie over deze uitzonderingen te verschaffen, opdat personen die een beroep doen op deze uitzonderingen niet te maken krijgen met afwijzende of negatieve bejegening door handhavers of derden op het moment dat zij geen mondkapje dragen.

¹ Voor zover deze informatie reeds op andere momenten of plaatsen met de Tweede Kamer is gedeeld zou ten minste naar die andere momenten/plaatsen verwezen kunnen worden, zodat de argumenten te achterhalen zijn.