

Reactie op Internetconsultatie Eerste tranche aanpassing WPG Keten-ID 14244

Ingediend door: Vereniging de Vierde Golf¹
Datum: 27 juni 2022
Betreft: Bezwaren Vierde Golf tegen het conceptwetsvoorstel Eerste Tranche wijziging Wet Publieke Gezondheid ("WPG")

Inleiding

Het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet Publieke Gezondheid beoogt een permanente juridische basis te bieden aan een aantal collectieve maatregelen dat de overheid sinds maart 2020 heeft ingezet ter bestrijding van de coronapandemie.

De vereniging de Vierde Golf is ontstaan in reactie op de technocratische wijze waarop de pandemie de afgelopen twee jaar is bestreden en rekent het onder andere tot haar missie om het belang van grondrechten te bewaken, in het bijzonder in tijden van crisis.

De Vierde Golf is uiterst bezorgd over de voortzetting van de koers van de afgelopen periode. De met dit voorstel gereguleerde maatregelen vormen een ingrijpende beperking van grondrechten die ten koste gaat van maatschappelijke samenhang en (geestelijke) volksgezondheid en die kwetsbare groepen in onze maatschappij onevenredig hard raakt. De maatregelen hebben een ingrijpend effect op het sociale weefsel van de samenleving. De 'angst voor de ander' - als bron van infectie en/of als 'afvallige' die zich niet wenst te vaccineren - wordt met dit conceptwetsvoorstel geïnstitutionaliseerd. Dat werkt polarisatie in de hand en leidt tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid.

Wij formuleren zes bezwaren en sluiten af met enkele algemene opmerkingen.

Bezwaar 1

Een permanente juridische basis vergt een voorafgaande evaluatie van de collectieve maatregelen

De collectieve maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie waren ongekend, onbekend en onbewezen. Dat is ruim twee jaar na aanvang van de pandemie niet anders. Een motie om het kabinet op te roepen om de effectiviteit van de maatregelen te onderzoeken² werd door de volledige oppositie gesteund. Toch heeft het kabinet dat onderzoek geweigerd. Het gevolg is dat nut, effectiviteit en noodzaak van de collectieve maatregelen tegen Covid-19 niet zijn onderzocht, net zomin als hoe de door de maatregelen veroorzaakte schade zich verhoudt tot het beoogde doel.

Het wetsvoorstel is blijkens het concept van de Memorie van Toelichting enkel gebaseerd op de redenering dat *"reeds is gebleken dat de voorgestelde maatregelen geschikt en effectief zijn, omdat dezelfde maatregelen*

¹ De Vierde Golf is een informele vereniging, die op korte termijn omgezet zal worden naar een formele vereniging.

² Motie Agema van 16 februari 2022, kamerstuk 25 295, nr. 1789

*eerder van kracht zijn geweest om Covid-19 te bestrijden.”*³ Dat is niet alleen een cirkelredenering maar daarmee staat ook op voorhand vast dat het niet mogelijk is om te toetsen of de maatregelen geschikt en proportioneel zijn en dat betekent weer dat een inperking van grondrechten niet kan worden gerechtvaardigd⁴. Dit fundamentele gebrek kan niet omzeild worden door die grondrechtentoets – zoals het wetsvoorstel beoogt – pas uit te voeren bij het concreet invoeren van collectieve maatregelen bij ministeriële regeling. Het is de taak van de wetgever om deze definitieve regeling op voorhand te toetsen. Zonder voorafgaande evaluatie is dat niet mogelijk.

Bezwaar 2

Een (corona)toegangsbewijs is strijdig met de beginselen van een democratische rechtsstaat

Artikel 58e lid 1, aanhef en onder b van de conceptwet maakt het mogelijk dat een ministeriële regeling onderscheid maakt op basis van een resultaat, zijnde – aldus de begripsbepaling in artikel 58a – een test, vaccinatie of herstel. Dit wordt in het wetsvoorstel verder niet uitgewerkt en in de conceptmemorie van toelichting wordt dit mogelijke onderscheid niet eens genoemd. Toch kan de minister hiermee als voorwaarde voor openstelling verlangen dat bezoekers een test-, vaccinatie- of herstelbewijs moeten tonen. Daarbij laat de wetgever het kennelijk aan de minister om te kiezen voor 3G, 2G of 1G.

De Vierde Golf verzet zich hier met klem tegen. Het spreekt voor zich dat een dergelijke ingrijpende en omstreden maatregel een uitgebreidere regeling en toelichting vereist, maar een dergelijke uitbreiding zou de bezwaren van de Vierde Golf zeker niet wegnemen. Een toegangsbewijs leidt tot ongelijke behandeling, vaccinatiedrang die de lichamelijke integriteit aantast, burgers die burgers moeten controleren en een aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Maar nog los van alle principiële bezwaren: De regering heeft nu juist van deze maatregel wél laten onderzoeken of die effectief is geweest in de periode dat het werd ingezet. Uit een rapport van de TU-Delft dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport begin dit jaar⁵ aan de Tweede Kamer heeft toegezonden, *Effectiviteit van verschillende toepassingen van het CoronaToegangsbewijs*, bleek dat dit niet het geval was. Dat staat herinvoering van de maatregel uiteraard in de weg.

Bezwaar 3

Een algemene en permanente afstandsplicht is strijdig met de beginselen van een democratische rechtsstaat

Op grond van de voorgestelde wetwijziging wordt de wettelijke hoofdregel dat iedereen “die zich buiten een woning ophoudt” een veilige afstand tot andere personen moeten houden, ongeacht of er wel of niet een epidemie is. Dat is principieel onjuist. Zeker zolang er geen epidemie is, is het niet aan de wetgever om te bepalen dat burgers afstand van elkaar moeten houden en niet aan de minister om te bepalen wat die veilige afstand dan dient te zijn. Ook niet als die afstand op nul wordt gezet. De hoofdregel behoort te zijn dat mensen zelf bepalen of en hoeveel afstand ze tot elkaar houden en ook tijdens een epidemie zal een dergelijke maatregel moeten voldoen aan de eisen van nut, effectiviteit en noodzaak. De wettelijke eisen met betrekking

³ Concept Memorie van Toelichting, p. 21

⁴ Ook staat vast dat het kabinet hiermee, anders dan zij in het concept van de Memorie van Toelichting stelt, niet voldoet aan de motie Tielen van 11 april 2022, kamerstukken 36 042, nr 11. Die motie bevat immers mede een verzoek om onderbouwing van de effectiviteit van maatregelen te geven.

⁵ Brief van 17 januari met kenmerk PDC19-17012022

tot het vaststellen van de veilige afstand wordt ten opzichte van de tijdelijke wet bovendien ook nog eens versoepeld. Was daar de afgelopen twee jaar nog een algemene maatregel van bestuur voor nodig, nu kan de afstand worden bepaald door een ministeriële regeling. Deze versoepeling past niet bij de zwaarte van de maatregel.

Bezwaar 4

Een procedureel deugdelijke invoering van collectieve maatregelen is niet gewaarborgd

De beoogde wetswijziging maakt het mogelijk om maatregelen op dezelfde wijze in te voeren als in de afgelopen twee jaar, via een ministeriële regeling. De Vierde Golf brengt in herinnering hoe dat er in de praktijk keer op keer uitzag: op zondag lekten de plannen uit, op maandag werden de maatschappelijke reacties gepeild en werden de plannen waar nodig aangepast, op dinsdag vond de persconferentie plaats, op woensdag werden plannen en OMT-advies pas naar de Kamer gestuurd waarna de Kamer op donderdag over de dan reeds *de facto* voldongen feiten mocht praten en daardoor hooguit hier en daar nog een nuance aan kon brengen. Die handelwijze doet geen recht aan de grondige parlementaire toetsing die het inperken van grondrechten vereist⁶.

De Vierde Golf brengt ook in herinnering dat de Raad van State het instrument van de ministeriële regeling destijds enkel aanvaardbaar achtte gelet op het tijdelijke karakter van de wet⁷. In een recenter advies van 20 april 2022⁸ adviseert de Raad van State dan ook om de invoering van collectieve maatregelen via een algemene maatregel van bestuur, en dus niet via een ministeriële regeling, te doen plaatsvinden. Gewaarborgd dient te worden dat de Staten-Generaal, en in ieder geval de Tweede Kamer, voldoende tijd en middelen heeft om de voor- en nadelen van voorgenomen maatregelen deugdelijk af te kunnen wegen. Dat is nu onvoldoende het geval.

Bezwaar 5

Het voorgestelde toetsingskader is te eenzijdig gericht op het beoogde doel.

Het toepassingskader (artikel 58b) kenmerkt zich door een eenzijdige focus op het bestrijden van een epidemie. Het afwegingskader voor de inzet van de maatregelen kent geen uitdrukkelijke toets van de schadelijke effecten van de maatregelen; de nadelige effecten op het gebied van (geestelijke) welzijn, sociale cohesie, economie en ecologie. De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat ook in de praktijk weinig oog bestond voor de schadelijke effecten en vooral werd gelet op de epidemiologische gevolgen van het wel of niet nemen van maatregelen. Dat is des te meer reden om de maatschappelijke gevolgen en schade van maatregelen uitdrukkelijk onderdeel te maken van het toepassingskader.

Bezwaar 6

Een blijvende juridische basis is niet passend in een democratische rechtsstaat

De memorie van toelichting bij de invoering van de Tijdelijke Wet Maatregelen Covid-19 bepaalde destijds:

“Het einde van een epidemie is moeilijk precies vast te stellen, omdat het virus aanwezig blijft en hernieuwde uitbraken niet kunnen worden uitgesloten. De directe dreiging van de ziekte kan echter

⁶ Zie ook: *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) v. Switzerland*, EHRM, 15 maart 2022

⁷ Kamerstuk 35 526, nr. 4, pagina 4.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 1838, p. 5.

ook verminderd worden door de beschikbaarheid van een goede behandeling of geneesmiddel en door verhoging van de weerstand in de samenleving, bijvoorbeeld met een vaccin. Zodra de situatie het mogelijk maakt, worden de vastgestelde maatregelen afgeschaald. Op het moment dat er ook van een directe dreiging geen sprake meer is, kan hoofdstuk Va vervallen."

De reden voor deze tijdelijkheid was duidelijk: de maatregelen grepen in op ons rechtssysteem op een wijze die daar niet bij past. Enkel de noodsituatie maakte dat we tijdelijk anders besloten. Het huidige conceptwetsvoorstel doet precies het tegenovergestelde. De noodmaatregelen worden nu blijvend in de wet opgenomen en kunnen bovendien niet alleen ter bestrijding van Covid-19 worden ingezet maar ook ter bestrijding van andere ziekten die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als A1 ziekte worden aangemerkt. Dit betekent dat in de toekomst geen wetswijziging, en het daarbij horende zorgvuldige afwegingskader, nodig zal zijn voorafgaand aan het invoeren van dit soort maatregelen, ook niet ter bestrijding van andere infectieziekten dan Covid-19⁹. Het enige criterium daarbij is dat het aanmerken als A1 ziekte in het belang van de volksgezondheid moet zijn. Dat criterium is te laagdrempelig en onvoldoende specifiek, gelet op de aard van de daarmee gepaard gaande gevolgen. In een permanente regeling wringt bovendien nog meer dan in een tijdelijke regeling dat de aan de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedelegeerde bevoegdheden veel te ruim zijn gedefinieerd.

Het grootste deel van de tekst van de permanente wet is een regelrechte kopie van de tekst van de tijdelijke wet, zonder dat rekenschap is gegeven van het wezenlijk andere karakter van het huidige, de coronapandemie overschrijdende, voorstel. De Vierde Golf brengt de wens van de Raad van State in herinnering "*dat de Twm ook daadwerkelijk een tijdelijke wet zal zijn*"¹⁰. Aan die wens wordt geen gehoor gegeven door een belangrijk deel van de bevoegdheden uit die tijdelijke wet vrijwel ongewijzigd in een definitieve wet op te nemen.

Afsluitende opmerkingen

Dit wetsvoorstel maakt een belangrijk deel van de tijdelijke wet van de afgelopen jaren definitief zonder dat is onderzocht of de beoogde collectieve maatregelen effectief zijn en zonder dat de schadelijke neveneffecten daarvan in kaart zijn gebracht. Wat enkel voor Covid-19 gold gaat voor alle infectieziekten gelden die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden aangewezen. Wederom wordt daarbij enkel ingezet op grondwetbeperkende maatregelen terwijl minder ingrijpende maatregelen genegeerd worden.

Het wetsvoorstel wil permanent maken wat tijdelijk was, algemeen maken wat incidenteel is en normaal maken wat niet normaal is. De gekozen aanpak is onbewezen, rigide, en onnodig. Het Parlement is immers uitstekend in staat om in tijden van nood snel en adequaat te reageren, adaptief, op de dan spelende omstandigheden en voor zolang als nuttig, noodzakelijk en proportioneel is.

De Vierde Golf adviseert het kabinet met klem om dit wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer aan te bieden.

⁹ De ratificatie van het plaatsen van een ziekte op de A1-lijst als bedoeld in artikel 20 lid 4 WPG vind achteraf plaats. In het geval van Covid/Corona duurde dat ruim twee jaar.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk 25 295, nr. 1838, p. 1