

## Internetconsultatie Eerste tranche aanpassing WPG

Ingediend door: Stichting Nationaal Comité tegen verplichte mondkapjes  
Datum: 29 juni 2022  
Betreft: Bezwaren tegen het conceptwetsvoorstel Eerste Tranche wijziging Wet Publieke Gezondheid (“WPG”)

### Inleiding

De in het wetsvoorstel voorgestelde artikelen geven de betrokken Ministers de bevoegdheid tot het stellen van regels die ernstige inperkingen van grondrechten behelzen. Deze maatregelen werden eerder ingezet op basis van de heden vervallen Tijdelijke Wet maatregelen Covid-19 (Twm). Uiterst zorgwekkend is dat zonder enige evaluatie met dit wetsvoorstel ingezet wordt tot een permanente juridische basis van deze bevoegdheden.

In de Mvt van de vervallen Twm werd eerder geconcludeerd dat de wijze van delegatie en de ingrijpende regelgevende bevoegdheid, zoals ook in huidige wetsvoorstel beoogd, ongebruikelijk en vergaand was<sup>1</sup>. Ook de Raad van State stelde in haar advies omtrent de Twm (kamerstukken II 2019/20, 35526, nr 4) dat gelet op de tijdelijkheid en de bijzondere omstandigheden van dat moment de delegatie toelaatbaar was en impliceerde hiermee dat deze delegatie in de regel en als permanente situatie niet zomaar is toegestaan. De redenen waarom de Raad van State het aanvaardbaar achtte waren immers gelegen in de tijdelijkheid en bijzondere omstandigheden van dat moment. Daarvan is heden geen sprake meer.

De Orde van Advocaten (hierna NOvA) vatte deze onjuiste wijze van delegeren destijds in haar advies van 3 november 2020 goed samen:

*“Het is in het staatsrechtelijk bestel onjuist om grondrechten te kunnen beperken door middel van een ministeriële regeling waarin die beperkingen worden ingevuld en uitgewerkt. Een democratisch parlement mag die bevoegdheid niet uit handen geven aan ministers. Het parlement dient om te beginnen te oordelen over de vraag of de beoogde maatregelen noodzakelijk en evenredig geacht moeten worden en opwegen tegen de schadelijke gevolgen ervan op velerlei gebied. Het invoegen van hoofdstuk Va Wpg en de Regeling heeft de minister gemachtigd tot het maken van uitzonderingen op wettelijke en grondwettelijke rechten en vrijheden. Zo’n machtiging dient uiterst zorgvuldig en zo concreet mogelijk te worden omschreven en de te verbieden of voor te schrijven gedragingen die beperkingen van de grondwettelijke rechten en vrijheden meebrengen dienen in de wet zelf te worden omschreven.”*

Ondanks deze eerdere opvattingen, wordt in het huidige wetsvoorstel de delegatiebevoegdheid zoals in de Twm geregeld zo goed als één op één overgenomen en permanent geregeld. Door in het wetsvoorstel ruime definities te hanteren en ongeclausuleerd te delegeren krijgt de Minister op de in het wetsvoorstel beschreven onderwerpen zo goed als een carte blanche tot het inperken van grondrechten. Dit ongeclausuleerd afgeven van de in het wetsvoorstel beschreven bevoegdheden aan

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting Tijdelijke bepalingen in verband met de maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet covid-19, p8.)

de Minister is ongrondwettelijk en in strijd met diverse in Nederland bindende mensenrechtenverdragen. Bovendien geeft dit wetsvoorstel juist door de ruime definities, de Minister ruimere bevoegdheden dan de doelstelling van dit wetsvoorstel voorschrijft.

Dit standpunt wordt aan de hand van de navolgende artikelen toegelicht:

### **1. Artikel 58b Doel en begrippen artikel 58a**

Dit artikel is als volgt gedefinieerd:

*De bij of krachtens deze paragraaf toegekende bevoegdheden worden slechts toegepast voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan en voor zover die toepassing:*

- a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk en geschikt is,*
- b. onder de geldende omstandigheden proportioneel is ten aanzien van het in de aanhef genoemde doel, en*
- c. de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt.*

In artikel 58b wordt weergegeven wat het doel is van paragraaf 8 en de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden: de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan.

- A. De in artikel 58a weergegeven begripsbepalingen zijn echter zodanig ruim geformuleerd dat deze dit in artikel 58b beschreven doel te buiten gaat. Voorbeelden daarvan zijn:

- Het begrip evenement.

Dit begrip is gedefinieerd als zijnde: *elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak, alsmede een herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht op de weg, voorstelling of feest op een andere plaats dan in een woning of op een daarbij behorend erf of in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet, wedstrijd, beurs of congres. Onder evenementen worden niet begrepen betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.*

Deze definitie is zodanig omvattend dat alles wat gericht is op vermaak en voor ieder toegankelijk is, er onder kan worden geschaard. Ook evenementen die geen enkele invloed hebben op de bestrijding van een epidemie. Er zijn immers evenementen welke in bubbels plaats kunnen vinden. Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld een drive-in bioscoop.

In de MvT is vermeld dat bij toepassing van de in dit wetsvoorstel beschreven bevoegdheden, op grond van artikel 58b de noodzakelijkheid en proportionaliteit moeten worden beoordeeld. Een evenement zoals bijvoorbeeld een drive-in bioscoop, valt door de brede reikwijdte van deze definitie, onder dit begrip terwijl op voorhand staat vast dat een verbod daarvan de toets van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet kan doorstaan.

Op grond van de vervallen Twm hebben de bevoegde Ministers de afgelopen twee jaar meerdere malen evenementen in algehele zin verboden verklaard. De Twm regelde een ontheffingsmogelijkheid waarin de burgemeester bevoegd was een ontheffing voor te verlenen om een uitzondering te maken op het algehele verbod. In de praktijk werden dergelijke ontheffingen niet, althans zo min mogelijk, toegepast. Het onwenselijke resultaat was dat indien evenementen werden gehouden in bubbels, de ondernemer de coulance van

de burgemeester nodig had om deze te mogen organiseren. Dit terwijl de verspreiding van een infectieziekte met het evenement zo goed als onmogelijk was. De definitie van dit begrip schiet daarmee het in artikel 58b weergegeven doel voorbij en geeft de Minister derhalve ruimere bevoegdheden dan de doelstelling van dit wetsvoorstel voorschrijft.

- De begrippen hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen

In de Twm waren deze begrippen als volgt gedefinieerd:

*“hygiënemaatregelen: maatregelen betreffende de inrichting van ruimten of aldaar te gebruiken voorwerpen of materialen, of het treffen van voorzieningen ten behoeve van de reinheid teneinde besmetting met of overdracht van het virus SARS-CoV-2 zoveel mogelijk te voorkomen.”*

*“persoonlijke beschermingsmiddelen: uitrusting die bestemd is om te worden gedragen of vastgehouden teneinde de eigen of een andere persoon zoveel mogelijk te beschermen tegen overdracht van het virus SARS-CoV-2.”*

In dit wetsvoorstel zijn deze begrippen gewijzigd en verruimd. E.e.a overigens zonder dit in de MvT te onderbouwen. Waar in de Twm deze maatregelen en middelen nog moesten beschermen om de overdracht van Covid te voorkomen is dit onder de voorgestelde definities niet meer benodigd. Het wetsvoorstel hanteert onderstaande definities:

- *hygiënemaatregelen: maatregelen betreffende de inrichting van ruimten of aldaar te gebruiken voorwerpen of materialen, of het treffen van voorzieningen ten behoeve van de reinheid of teneinde de verspreiding van virussen of andere ziektekiemen tegen te gaan;*
- *persoonlijke beschermingsmiddelen: uitrusting die of voorwerp dat op grond van zijn ontwerp bestemd is om te worden gedragen of vastgehouden teneinde de verspreiding van virussen of andere ziektekiemen tegen te gaan.*

Slechts om ziektekiemen tegen te gaan, zoals een verkoudheid of een gewone griep, krijgt de Minister de bevoegdheid om maatregelen en middelen te bevelen aan een ieder, ook aan kinderen. Alsof een kind geen snotneus meer mag hebben. Bovengemelde definities zijn dus zodanig verruimd dat deze mogen worden bevolen zonder dat deze gericht zijn op de bestrijding van COVID en schieten wederom het in artikel 58b weergegeven doel voorbij.

- Het begrip publieke plaats

Dit begrip is gedefinieerd *als een voor het publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 176, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en een daarbij behorend erf, of een voor het publiek openstaand lokaal, voertuig of vaartuig, met uitzondering van gebouwen en plaatsen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet;*

Evenals voorgaande besproken begrippen is deze definitie zodanig ruim dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen publieke plaatsen waar de mogelijkheid van verspreiding van COVID niet althans zodanig beperkt is door bubbels dat dienstverlening of verkoop op afspraak eenvoudigweg niet door de Minister verboden kan worden. Wederom schiet deze definiëring het in artikel 58b weergegeven doel voorbij. In dit verband wordt verwezen naar het hierboven gestelde.

- B In artikel 58b is anders dan destijds in de Twm het evenredigheidsbeginsel niet verwoord. De toepassing van artikel 3.4 Awb zoals in de MvT verwoord is onvoldoende. Mede gezien de ruime gehanteerde definities en het zeer algemene toepassingsbereik dat in paragraaf 8.2 aan

de Ministers wordt gedelegeerd, is het zaak dat het evenredigheidsbeginsel binnen artikel 58b expliciet wordt vermeld.

## 2. Maatregelen: Artikel 58f, 58g, 58h, i

Bovengemelde artikelen geven de Minister de bevoegdheid tot het stellen van regels die ernstige inperkingen van grondrechten behelzen. Het wetsvoorstel is een kaderwet, waarin de maatregelen slechts in algemene zin worden omschreven en dus slechts in algemene zin wordt voorzien in een wettelijke basis voor de inbreuk(en) die een maatregel met zich brengt. De concrete invulling van een maatregel — en dus ook de aard en omvang van een inbreuk — vindt plaats door middel van een Ministeriële Regeling.

Dit in het wetsvoorstel weergegeven raamwerk geeft geen toereikende mogelijkheden en randvoorwaarden voor een evenwichtige en grondrechtsconforme afweging. De delegatie zoals deze in de raamwet is gegeven bevat onvoldoende specifieke grondslagen en wordt ook onvoldoende in de wet zélf geregeld. Op grond van aanwijzing 2.24 van 'Aanwijzingen voor de regelgeving', beperkt delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister zich tot *voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.*

Dat het huidige wetsvoorstel geen zorgvuldige en concrete normen bevat, blijkt uit de definities in samenhang met de artikelen in paragraaf 8.2 en artikel 58b. De enige voorwaarden waaraan de straks te uitvaardigen ministeriële regelingen volgens art. 58b lid 2 dienen te voldoen, betreffen dat zij noodzakelijk en proportioneel zijn. Deze twee criteria zijn slechts ter 'explicitering' opgenomen, want ze gelden sowieso op grond van de verschillende grondwettelijke verdragen.

Deze wijze van uitwerking van de wet is ongewenst in een democratische rechtsstaat. Juist de criteria van "noodzakelijkheid" en "evenredigheid" bij de beperking van grondrechten en vrijheden vergen een volle (en geen marginale) toets. De toets is, conform het EVRM, of de maatregelen noodzakelijk zijn "in een democratische samenleving". Dat is een vraag die primair door een volksvertegenwoordiging dient te worden beantwoord. Deze wetsystematiek maakt dat de rechter bij toetsing van het inperken van de grondrechten door de Minister, straks geen danwel onvoldoende houvast heeft om de wettigheid van de ministeriële regelingen ten opzichte van de in de Wpg gegeven bevoegdheid ten volle te kunnen toetsen.

Bovendien verdient opmerking dat met de huidige wetssystematiek geen uitvoering is gegeven aan aanwijzing 2.19 inhoudende *dat verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau, de wet **ten minste** de hoofdelementen van de regeling bevat. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.* Met andere woorden, tenminste de hoofdelementen van de Regeling dienen in dezen te worden opgenomen.

Door de ruime definities tezamen met de ruime bevoegdheid zonder nadere voorwaarden die worden gegeven in de artikelen onder paragraaf 8.2 kan de Minister de grondrechten van inwoners van Nederland ten aanzien van allerlei maatregelen zoals het sluiten van winkels, horeca, het verbieden van evenementen, het dragen van mondneusmaskers, voor iedereen en welke leeftijd dan ook, op elk tijdstip en waar dan ook buiten de woning op grove wijze en geheel naar eigen invulling inperken.

De mogelijkheid tot inperking van grondrechten in dit wetsvoorstel bevat geen materiële criteria, die onder meer kunnen worden gevonden in voldoende specificiteit, evenredigheid en proportionaliteit. Deze criteria vereisen een grondige belangenafweging waarbij het belang van bescherming van het grondrecht zwaar dient te wegen.

### **3. Artikel 58j. Zorgplicht publieke plaatsen en 58k zorgplicht besloten plaatsen**

In artikel 58j wordt geëist dat de publieke plaats slechts voor publiek mag worden opengesteld indien de beheerder een bepaalde zorgplicht vervult. Door middel van dit artikel wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan neergelegd bij bedrijven, organisaties en particulieren met de mogelijkheid tot sanctionering bij het niet vervullen van de zorgplicht.

Met deze zorgplichtbepaling wordt scholen, winkels, horeca, werkgevers etc. de uitvoering van de wetgeving opgelegd. Vaak speelt hier mee dat de wetgeving behoorlijk rechtsonzeker kan zijn waardoor willekeur in het verschiet ligt. Zo bestond er ten tijde van de Twm voor het dragen van de mondkapjes een uitzonderingsartikel. Inwoners die een beroep deden op de uitzondering dienden in vele gevallen medische gegevens te verstrekken om de verbalisant, organisatie of winkel bereid te stemmen te accepteren dat zij geen mondneusmasker konden dragen. Dit schuurde echter met de geldende privacywetgeving. Immers, inzage geven in medische stukken behoeft toestemming (rechtshandeling zijnde 'wil en verklaring') van de betrokkene in kwestie. Het mag duidelijk zijn dat de wil van de betrokkenen op deze manier gebrekkig tot stand komt. Immers, de kans dat de betrokkene slechts enkel inzage geeft om op deze wijze onder een opgelegde boete uit te komen of toestemming te krijgen tot toegang, is zeer aannemelijk.

Bovendien stond deze Regeling op gespannen voet met de 'Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte'. Deze Regeling had tot gevolg dat een persoon met een beperking (handicap of chronische ziekte) naar buiten toe moest uitdragen en in veel gevallen zich zelfs moest verdedigen waarom hij geen mondneusmasker droeg. Door bij het binnentreden van een winkel, een station, school of andere publieke ruimte gedwongen te worden naar buiten toe uit te moeten dragen dat een persoon geen mondneusmasker kan dragen wordt de waardigheid van deze persoon aangetast en daarmee een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende en kwetsende omgeving gecreëerd. Immers, niet aan elke persoon is te zien waarom hij geen mondneusmasker draagt. Omstandigheden waarom een persoon geen mondneusmasker kan dragen, zijn van buitenaf niet altijd zichtbaar. Alle chronisch zieken, gehandicapten en mensen met beperkingen waarbij het dragen van een mondneusmasker niet van hen gevergd kan worden omdat dit leidt tot psychische en lichamelijke klachten werden de afgelopen jaren ten tijde van de mondkapjesplicht in een situatie gebracht waar zij geïntimideerd werden en daardoor gedwongen werden om of tot overlegging van privacy gevoelige informatie over te gaan dan wel een boete te verkrijgen omdat de verbalisant in kwestie het bewijs niet afdoende acht.

Kinderen die geen mondkapje konden dragen zijn door het dictaat van schooldirecteuren en leraren geschorst, van school gestuurd of gedwongen deze wel te dragen op straffe van uitsluiting. Door '[Meldpuntmondkapjes.nl](https://www.meldpuntmondkapjes.nl/)' is een Zwartboek uitgegeven. Dit digitale landelijke meldpunt is opgericht door een aantal bezorgde ouders naar aanleiding van de verregaande maatregelen op de scholen. In zeer korte tijd stroomden schokkende en schrijnende verhalen binnen van leerlingen, ouders en onderwijsmedewerkers. Het gaat om situaties waarbij leerkrachten leerlingen toeschreeuwen een mondneusmasker op te doen, waarbij de toegang tot school eenvoudigweg wordt geweigerd wanneer een leerling geen mondneusmasker wil dragen, tot gevallen van hyperventilatie of een zodanige hoofdpijn door het dragen van een

niet-werkend mondneusmasker dat leerlingen zich ziek moeten melden. Ook staan er meldingen tussen waarin kinderen zeggen niet meer te willen leven.

### **Conclusie**

De Stichting verzet zich tegen dit wetsvoorstel. Naast de ongrondwettelijkheid van deze delegatiebevoegdheid, wordt deze, zonder dat sprake is geweest van een evaluatie waarin is onderzocht of de gehanteerde maatregelen van de afgelopen twee jaar effectief waren en de schade die de maatregelen hebben veroorzaakt, evenredig en noodzakelijk waren, permanent gemaakt.

Onderhavig wetsvoorstel leidt door de ruime definities en ongeclausuleerdheid ervan, tot een samenleving waarin de Minister kan gebieden kleine kinderen de gehele dag op school mondmaskers te laten dragen, slechts ter voorkoming van het verspreiden van ziektekiemen. Ministers kunnen elk vorm van amusement, ook al vindt deze plaats in een bubbel verbieden. Ze kunnen (kleine) winkels sluiten, zelfs als die op afspraak werken. Ministers kunnen deze maatregelen uitvaardigen en vervolgens is het aan de ondernemer, inwoner, werknemer of ouder om via de rechter de buitenwerking verklaring van de Ministeriële Regeling te bewerkstelligen. De afgelopen twee jaar is pijnlijk duidelijk geworden dat de rechterlijke macht de Ministers bij het toepassen van de bevoegdheden geen strobreed in de weg legt. Waar is de rechtsbescherming als de Minister met het eenvoudig uitvaardigen van een Ministeriële Regeling dergelijke inperking van grondrechten kan bewerkstelligen?

De in dit wetsvoorstel vervatte zorgplicht zorgt daarnaast voor een samenleving waarin burgers onderling tegenover elkaar komen te staan. Kinderen tegenover leraren, reizigers tegens vervoerders, werknemers tegenover werkgevers. Een samenleving waarin scholen, winkels, horeca, werkgevers, conducteurs etc. moeten optreden als een toezichthouder zonder de benodigde vaardigheden en bevoegdheden te bezitten onder straffe van handhaving. Het opleggen van een dergelijke zorgplicht is in een vrije samenleving onaanvaardbaar.

De Stichting verzet zich dan ook tegen dit wetsvoorstel en vraagt dringend dit voorstel niet aan te bieden aan de Tweede Kamer.