

**Afdeling Nederland**

Keizersgracht 177

Postbus 1968

1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36

F 020 624 08 89

E amnesty@amnesty.nlI www.amnesty.nl

Vaste Kamercommissie Justitie & Veiligheid
Kopie aan vaste Kamercommissies BZK en VWS
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum
14 augustus 2020

Onderwerp
Input Amnesty International tbv schriftelijke inbreng Tijdelijke wet maatregelen COVID-19

Geachte leden van de Vaste Kamercommissie Justitie & Veiligheid,

Mensenrechten vormen het fundament voor een menswaardig bestaan, juist in deze tijden van de coronapandemie. Onder artikel 12 van het [Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten](#) hebben alle mensen het recht op 'de hoogst haalbare standaard van lichamelijke en geestelijke gezondheid'. Staten hebben daarom de plicht om epidemische, endemische, beroepsmatige en andere ziekten te voorkomen, te behandelen en te bestrijden.

Uit de mensenrechtenverdragen volgt ook wat staten wel en niet mogen doen om dit recht te waarborgen. Om burgers te beschermen, is het soms noodzakelijk dat de overheid maatregelen neemt die diep in kunnen grijpen in ons dagelijks leven. In de mensenrechtenverdragen is vastgelegd dat maatregelen die leiden tot een (zeer) forse inperking van de vrijheid van beweging, vergadering en samenkomst alleen zijn toegestaan als zij tijdelijk, strikt noodzakelijk en proportioneel zijn. Met die blik kijkt Amnesty International dan ook naar dit wetsvoorstel.

Noodzaak van de wet

Allereerst benadrukt Amnesty dat het noodzakelijk is dat er een wettelijke grondslag komt voor inperkingen van burgerlijke vrijheden, met voldoende democratische controle en een zorgvuldig en transparant proces, waarin experts en belangengroeperingen worden gehoord. Het regeren via haastig opgestelde noodverordeningen zonder democratische controle heeft geleid tot grote verschillen tussen regio's en onduidelijkheid voor de handhaving. Die situatie is onwenselijk vanuit mensenrechtelijk perspectief. Het is positief dat er een wet in formele zin komt die noodverordeningen omzet in een wet. Dit is noodzakelijk als juridische basis voor maatregelen die een inperking van grondrechten kunnen inhouden.

Amnesty deelt in deze brief een aantal zorgen en stelt enkele vragen bij de voorgestelde Tijdelijke wet maatregelen COVID-19. Het is positief dat de regering aanpassingen heeft doorgevoerd ten opzichte van de vorige conceptversie van de Tijdelijke wet zodat onder meer de democratische controle beter is ingebed. In de nieuwe versie van de wet zijn de teksten rond de notificatieapp geschrapt, omdat daar een aparte wet voor komt. Amnesty International vraagt zich af wat de planning is voor deze wet rond de notificatieapp, mede gezien het feit dat er op 17 augustus al een pilot start in Twente met het gebruik van de app. Hiervoor moet zo snel mogelijk een wettelijk kader bestaan.

Bovenal is het van belang dat maatregelen die vergaande implicaties hebben voor onze grondrechten dan ook daadwerkelijk via deze tijdelijke wet geregeld worden. Een mondkapjesplicht in steden, het achterlaten van je gegevens in een restaurant en het verplichtstellen van een quarantaine zijn maatregelen die de afgelopen weken in de media en politiek werden besproken voor de aanpak van de COVID-19 epidemie. Deze maatregelen zijn niet terug te vinden in de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 zoals deze door de regering is gepubliceerd en waar Amnesty in deze brief een reactie op geeft. Het is zorgelijk dat de regering vergaande maatregelen zoals verplichte quarantaine voorstelt, zonder dat hiervoor een wettelijk kader bestaat. Amnesty spreekt dan ook waardering uit voor het feit dat uw Kamer hier kritisch op is geweest en dat dit voorstel voorlopig wordt uitgesteld.

Te veel ruimte voor aanvullingen buiten de wet

De tijdelijke wet moet duidelijkheid voor de samenleving geven over de maatregelen die worden doorgevoerd voor de COVID-19 aanpak. Omdat het om inperking van grondrechten kan gaan, is het belangrijk en noodzakelijk dat deze maatregelen in een wet in formele zin worden vastgelegd. Er wordt

in het voorstel meermaals de optie opengelaten om alsnog noodverordeningen op te stellen.¹ Het zou goed zijn om te benadrukken dat het daarbij om uitzonderlijke situaties moet gaan. De wet is het fundament waar de maatregelen op worden gebaseerd zodat noodverordeningen zo min mogelijk nodig zijn. Het verdient aanbeveling om hier de regering kritisch over te bevragen.

Er wordt in het voorstel op verschillende plekken voor zeer ruime formuleringen gekozen. Zo beschrijft artikel 58m dat de burgemeester bij openbare plaatsen 'de bevelen kan geven die nodig zijn om de naleving van deze artikelen op een openbare plaats te verzekeren.' Amnesty adviseert om dit te concretiseren zodat dit niet te grote lokale verschillen oplevert en burgemeesters duidelijker weten wat hun bewegingsruimte is.

Geen VOG na overtreding

Via het voorgestelde art. 68bis Wpg wordt overtreding van de coronaregels strafbaar gesteld volgens de regels van het commune strafrecht. Op de meeste strafbare feiten wordt een strafsancie gesteld van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie. Een uitzondering wordt gemaakt voor overtredingen van de veiligeafstandsnorm en het groepsvormingsverbod. Daarvoor geldt hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de eerste categorie. Daarbij wordt geen uitzondering gemaakt op justitiële documentatie.² Er wordt weliswaar gesteld in de Memorie van Toelichting dat geen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt geweigerd bij een enkele opgelegde coronaboete, maar dit kan anders zijn voor bepaalde functies op het terrein van opsporing en handhaving. Amnesty vindt het disproportioneel dat iemand een aantekening krijgt voor een overtreding van normen die niet expliciet zijn vastgelegd in de wet.

Duur van de wet

Het doel van de Tijdelijke wet is de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan. De bevoegdheden uit de wet worden slechts toegepast voor zover dit noodzakelijk en evenredig is aan dat doel. Het wetsvoorstel begint met de zin dat het erom gaat een "tijdelijk aanvullend wettelijk instrumentarium te creëren in de Wet publieke gezondheid dat voor de langere termijn een juridische basis vormt voor een samenleving waarin het houden van afstand en andere gedragsvoorschriften van groot belang zijn". Deze formulering roept de vraag op of de insteek van de wet van tijdelijke of langdurige aard is.

Toepassing in Caribisch Nederland

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat over de totstandbrenging van ministeriële regels voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afspraken gemaakt zullen worden met de gezaghebbers, om ervoor te zorgen dat naar gelang de actuele situatie en inzichten per eiland snel de nodige maatregelen kunnen worden getroffen.³ Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat deze constructie mede op verzoek van de eilanden is vorm gegeven. Ook in de Caribische delen van het Koninkrijk dienen mensenrechten centraal te staan en het recht op 'het genieten van de hoogst haalbare standaard van lichamelijke en geestelijke gezondheid' is ook daar onverminderd van toepassing. Het verdient aanbeveling dat de maatregelen in deze bijzondere gemeenten van Nederland niet op essentiële onderdelen afwijken van de voorgestelde wet en dat bij een noodzaak tot afwijking wordt gemotiveerd waarom dat noodzakelijk is op de desbetreffende eilanden.

Uitzonderingen op de veilige afstandsnorm

In artikel 58f wordt een uitzondering gemaakt op de veilige afstandsnorm voor gedetineerden in meerpersoonscellen. Amnesty vraagt zich af waarom deze uitzondering wordt gemaakt en waarom niet wordt gekeken naar mogelijkheden om een veilige afstand te effectueren in bijvoorbeeld leegstaande gevangenissen.

Kappers, schoonheidsspecialisten en tandartsen worden genoemd als contactberoepen in de Memorie van Toelichting. Worden sekswerkers ook expliciet uitgezonderd van de afstandsnorm?

Amnesty vraagt zich af hoe de veilige afstandsnorm werkt in asielzoekerscentra waar mensen van verschillende huishoudens bij elkaar in een kamer of woning zijn geplaatst. Worden zij als een huishouden gezien? Dienen er aanpassingen doorgevoerd te worden in de asielzoekerscentra zodat de situatie zo veilig mogelijk wordt gemaakt? Hoe werkt het in de 'openbare ruimte' op het asielzoekerscentrum? Waar mogen mensen bezoek ontvangen? Hierbij merkt Amnesty op dat bij de vorige uitbraak de AZC's (onnodig) lang afgesloten zijn geweest voor bezoek.

Over de advocaat en vertrouwenspersonen wordt gesteld dat zij toegang moeten hebben tot zorglocaties. Het recht op bijstand door de advocaat en toegang tot de locatie wordt niet voor andere groepen/plekken

¹ Noodverordeningen zijn nog steeds mogelijk indien spoed en ministeriële regeling niet kan worden afgewacht. Zie art. 58s en reactie op RvS op p. 25-26 van Memorie van Toelichting (MvT). In de MvT wordt wel gesteld dat de maatregelen dan binnen twee weken omgezet moeten worden in een ministeriële regeling (pagina 12).

² MvT over VOG, p. 38:

³ MvT, p. 24.

Pagina 3

benoemd (bijvoorbeeld in de penitentiaire inrichtingen). Het zou goed zijn om dit ook voor de andere locaties te verduidelijken.

Tot slot

Amnesty zou het toejuichen wanneer er een duidelijke publieksversie komt van de wet. Zinnen als: 'Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid voor een omstandigheid als bedoeld in het eerste lid, wordt ten aanzien van die ministeriële regeling toepassing gegeven aan de tweede tot en met vijfde zin van het eerste lid.'⁴, grossieren niet in duidelijkheid. Duidelijkheid van de maatregelen is essentieel wanneer mensen bij niet naleving daarvan strafrechtelijke consequenties kunnen ondervinden.

Wij hopen dat u bereid bent deze vragen en punten van zorg mee te nemen bij uw schriftelijke inbreng. Voor vragen en verdere toelichting zijn wij uiteraard graag bereikbaar.

Hoogachtend,

⁴ Pagina 9 van de Memorie van Toelichting.