



Aan: Vaste Kamercommissie VWS

Datum
24 november 2021

Onderwerp
Input Amnesty International tbv wetsvoorstellen “Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen” en de “Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen”

Geachte woordvoerders Coronabeleid,

Deze week kunt u vragen stellen over de wetsvoorstellen “Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen” en de “Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen”. Amnesty International toetste deze wetsvoorstellen aan het mensenrechtenkader. Artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten omvat het recht op ‘de hoogst haalbare standaard van lichamelijke en geestelijke gezondheid’. Dat betekent dat landen verplicht zijn om ziekten te voorkomen, te behandelen en te bestrijden. De regering moet informatie verzamelen en verspreiden, vaccinatieprogramma’s opzetten en andere strategieën maken en uitvoeren om besmettelijke ziektes te bestrijden.¹ In lijn met deze verplichting neemt het Nederlandse kabinet maatregelen om de coronapandemie te bestrijden. De wetsvoorstellen dienen dan ook een legitiem doel. Om mensenrechtenschendingen te voorkomen, moeten maatregelen wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. De huidige wetsvoorstellen zijn ingrijpend en roepen mensenrechtenvragen op. **In de huidige vorm voldoen zij niet aan de eisen die het mensenrechtenkader stelt.**

- 1. De “Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen” biedt een ruime bevoegdheid om een 2G-beleid in te voeren. Het wetsvoorstel is onvoldoende specifiek, waardoor het voor mensen niet voorzienbaar is waar en wanneer de 2G-maatregel wordt ingevoerd. De noodzaak en proportionaliteit van het invoeren van de 2G-maatregel moet specifiekere worden ingekaderd en onderbouwd.**

Om mensenrechten te beschermen, moeten maatregelen die worden genomen om de volksgezondheid te beschermen noodzakelijk en proportioneel zijn. Het is belangrijk dat de regering toegankelijke, duidelijke wetenschappelijke onderbouwing biedt bij de maatregelen en uitlegt waarom minder beperkende maatregelen niet mogelijk zijn. Het kabinet benoemt de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets in de Memorie van Toelichting; het inzetten van de 2G-maatregel mag alleen indien sprake is van een zodanig risico dat 3G niet volstaat. De daadwerkelijke toets wordt echter uitgesteld tot latere ministeriële regelingen. In het wetsvoorstel zelf wordt niet duidelijk voorgeschreven in welke situaties het kabinet de 2G-maatregel kan of moet invoeren. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling de 2G-maatregel in te

¹ Zie ook CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, [refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf](https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf)

zetten “indien sprake is van een zodanig risico op transmissie van het coronavirus dat 3G niet volstaat”. Daarvan zou sprake zijn wanneer 1) het epidemiologisch beeld ernstig of zorgelijk is (op basis van de Najaarsaanpak) en 2) sprake is van een “hoogrisico-omgeving” waarin het risico op transmissie relatief hoog is. Het wetsvoorstel maakt echter niet duidelijk in welke gevallen hiervan sprake is. De keuzemogelijkheid voor ondernemers om af te wijken (‘opt-out’) veroorzaakt eveneens onduidelijkheid, nu het wetsvoorstel ook de voorwaarden waaronder mag worden afgezien van 2G overlaat aan een latere ministeriële regeling. Hierdoor is het wetsvoorstel onvoldoende voorzienbaar: het is voor mensen niet duidelijk waar en wanneer de maatregelen zullen worden ingezet en wanneer deze weer zullen worden ingetrokken.

Amnesty roept uw Kamer op ervoor te zorgen dat het wetsvoorstel dat leidt tot ‘2G’ bij invoering voldoet aan de volgende eisen, om mensenrechten te beschermen:

1. *Noodzakelijk en proportioneel*: het wetsvoorstel moet duidelijk beschrijven in welke situaties de overheid kan of zal overgaan naar een 2G-beleid. Vervolgens moet de noodzaak en proportionaliteit van het invoeren van een 2G voor de betreffende situaties worden uitgelegd. De regering moet op basis van toegankelijke en wetenschappelijk onderbouwde informatie uitleggen waarom in die situaties een 3G-beleid of andere, minder beperkende regels, zoals het dragen van een mondkapje of afstand houden, onvoldoende zijn om besmettingsrisico’s te vermijden. Het huidige wetsvoorstel voldoet hier niet aan en stelt deze belangrijke overwegingen uit naar latere ministeriële regelingen.
2. *Tijdelijk*: de maatregelen moeten tijdelijk zijn en na verloop van tijd opnieuw worden beoordeeld. Het wetsvoorstel moet duidelijk beschrijven wanneer een 2G-beleid wordt ingetrokken.
3. *Geen 2G bij essentiële diensten, op school of op werk*: wanneer het gaat om toegang tot essentiële diensten, zoals supermarkten en ziekenhuizen, moeten alternatieve mogelijkheden zijn, zoals het tonen van een negatief testbewijs. Ook op school en op werk moeten alternatieven mogelijk zijn. De wetsvoorstellen van het kabinet zijn wat dit punt betreft in lijn met mensenrechten: het kabinet lijkt niet van plan om 2G in te voeren voor essentiële diensten, onderwijs of werk.
4. *Alternatieven mogelijk voor mensen die vanwege medische indicatie niet in aanmerking komen voor vaccinatie*: voor mensen die vanwege een medische indicatie niet in aanmerking komen voor vaccinatie, moeten alternatieven mogelijk zijn. Het wetsvoorstel voorziet in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te regelen hoe deze mensen alsnog kunnen deelnemen aan activiteiten zonder een vaccinatie- of herstelbewijs. Tegelijkertijd stelt de Memorie van Toelichting dat goede uitvoering van de procedure voor deze uitzondering de nodige tijd vergt.² Amnesty onderschrijft het standpunt van het College van de Rechten van de Mens dat een dergelijke procedure zo snel mogelijk geregeld moet worden.³ De uitzondering moet duidelijk worden gecommuniceerd naar zowel de mensen die onder de uitzondering vallen als de mensen en organisaties die om een toegangsbewijs moeten vragen.

² Wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen, Memorie van Toelichting, p. 8.

³ College voor de Rechten van de Mens, ‘Noodzaak van 2G-beleid en uitbreiding coronatoegangsbewijs onvoldoende aangetoond’, 16 november 2021, mensenrechten.nl/nl/nieuws/noodzaak-van-2g-beleid-en-uitbreiding-coronatoegangsbewijs-onvoldoende-aangetoond

- 2. De “Tijdelijke wet verbreding inzet coronatoegangsbewijzen” maakt het mogelijk om toegangsbewijzen in te voeren op het werk. Het wetsvoorstel moet omschrijven in welke werkomgevingen dit mogelijk is. Een toegangsbewijs op werk is alleen gerechtvaardigd bij werktaken waar het risico op besmetting hoog is en geen alternatieve, minder beperkende maatregelen mogelijk zijn.**

Wat betreft werk kan het invoeren van een toegangsbewijs voor de uitoefening van bepaalde functies gerechtvaardigd zijn, maar alleen in bijzondere omstandigheden en onder specifieke voorwaarden. Of een toegangsbewijs noodzakelijk en proportioneel is, hangt af van de sector en het type werk dat iemand verricht. Het kabinet moet werkgevers duidelijkheid bieden in welke gevallen en onder welke omstandigheden een toegangsbewijs mag worden gevraagd. Het huidige wetsvoorstel legt niet uit in welke werkomgevingen en bij welke functies een coronatoegangsbewijs ingevoerd kan worden en laat – behoudens enkele uitzonderingen – alle mogelijkheden open. Het wetsvoorstel biedt een ruime mogelijkheid om toegangsbewijzen in te voeren op het werk per ministeriële regeling en biedt werkgevers ook uitzonderingsmogelijkheden. Hierdoor is voor werknemers onvoldoende voorzienbaar of hun werkgever een dergelijke verplichting zou mogen invoeren. Dat brengt onzekerheid met zich mee. Het invoeren van een toegangsbewijs op werk is een indringende maatregel en keuzes hierover mogen niet bij werkgevers worden neergelegd.

Amnesty roept Kamerleden op om niet in te stemmen met het wetsvoorstel in de huidige vorm. Wanneer coronatoegangsbewijzen worden ingevoerd op het werk, moet de wetgever duidelijk maken in welke specifieke gevallen dat kan. Om mensenrechten te beschermen, moet daarbij aan de volgende eisen worden voldaan:

- *Noodzaak*: een coronatoegangsbewijs op werk is slechts gerechtvaardigd wanneer het risico op besmetting op het werk hoog is. Per werkomgeving moet, in overleg met werkgevers, werknemers en deskundigen op het gebied van infectiepreventie, worden beoordeeld hoe groot het risico is dat besmetting op het werk plaatsvindt. Daarbij moet aandacht worden besteed aan verschillende functies, werkzaamheden en werkomgevingen. Bij de beoordeling moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de vraag of het noodzakelijk is om een coronatoegangsbewijs voor *alle* werknemers in te voeren, of dat een verplichting voor werknemers die specifieke functies uitoefenen die hogere risico's met zich kunnen meebrengen volstaat. In de Memorie van Toelichting worden factoren om het besmettingsrisico te bepalen wel besproken wat betreft de inzet van toegangsbewijzen op andere terreinen buiten de ctb-plichtige sectoren (categorie b), maar deze noodzakelijkheidstoets wordt niet omschreven wat betreft de inzet van toegangsbewijzen op de arbeidsplaats in de ctb-plichtige sectoren en het onderwijs (categorie a) en de inzet van toegangsbewijzen op andere terreinen buiten de ctb-plichtige sectoren voor bezoekers van arbeidsplaatsen (categorie c). Het wetsvoorstel maakt het bovendien mogelijk om alle werknemers of vrijwilligers die de werkplek bezoeken eenzelfde verplichting op te leggen. Nadere specificatie van functies, werkzaamheden en werkomgevingen is vereist.
- *Proportionaliteit*: vaccinaties of toegangsbewijzen mogen niet als het eerste of enige middel worden beschouwd om de veiligheid op werk te waarborgen. Wanneer andere, minder beperkende maatregelen zoals fysieke afstand of beschermende uitrusting mogelijk zijn, moet daarvoor worden gekozen. In het

wetsvoorstel wordt voorzien in een mogelijkheid voor werkgevers om af te zien van een toegangsbewijs wanneer zij bepaalde alternatieve maatregelen nemen. De keuze om al dan niet minder beperkende maatregelen in te voeren mag niet worden overgelaten aan werkgevers. De wetgever moet bij het invoeren van coronatoegangsbewijzen op werk zelf beoordelen in welke gevallen alternatieve maatregelen moeten worden genomen en in welke gevallen dit niet mogelijk is.

- *Rechten van werknemers*: ook moet rekening worden gehouden met arbeidsrechten en arbeidsbescherming. Het moet duidelijk zijn waar werknemers terecht kunnen wanneer werkgevers hen onterecht om toegangsbewijzen vragen.

3. Het recht om geïnformeerd te worden: het kabinet moet zich inzetten voor een hoge vrijwillige vaccinatiegraad, door te voorzien in informatie.

Tot slot benadrukt Amnesty dat het kabinet zich moet inzetten voor een hoge vrijwillige vaccinatiegraad door te voorzien in toegankelijke, juiste en wetenschappelijk onderbouwde informatie. Het recht om geïnformeerd te worden is een cruciaal onderdeel van het recht op gezondheid, omdat mensen alleen goed geïnformeerd beslissingen kunnen nemen. Landen moeten inzetten op een hoge vaccinatiebereidheid door vertrouwen op te bouwen en taalkundige en logistieke belemmeringen voor toegang tot vaccinatie weg te nemen. In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel 'Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen' wordt opgemerkt dat verhoging van de vaccinatiegraad geen doel is, maar wel een neveneffect kan zijn.⁴ Tegelijkertijd uitte het OMT zorgen over invoeren van 2G, omdat het vertrouwen van mensen die (nog) niet gevaccineerd zijn mogelijk zou kunnen afnemen:

“Ook is het maar zeer de vraag of ongevaccineerden zich alsnog zullen laten inenten als 2G wordt ingevoerd, aldus de gedragsunit. Het vertrouwen van ongevaccineerden in het overheidsbeleid kan er bovendien nog verder door afnemen.”⁵

Wanneer bepaalde groepen in de maatschappij meer twijfels hebben over vaccinatie, moet de overheid zoveel mogelijk doen om deze aarzeling te bestrijden door informatie te bieden. Amnesty roept Kamerleden op om het kabinet te bevragen over maatregelen op dit gebied.

⁴ Wetsvoorstel Tijdelijke wet differentiatie coronatoegangsbewijzen, Memorie van Toelichting, p. 5.

⁵ NOS, 'OMT: beter naleven basisregels is 'enige wijze' om lockdown te voorkomen', 22 november 2021, <https://nos.nl/artikel/2406709-omt-beter-naleven-basisregels-is-enige-wijze-om-lockdown-te-voorkomen>