

ARTIKEL

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs*

J.K. de Bree

1. Inleiding

De afgelopen twee jaar is in Nederland een scala aan maatregelen getroffen ter bestrijding van de coronapandemie die in meer of mindere mate ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers. Na een mondkapjesplicht, de sluiting van winkels en faciliteiten en zelfs een avondklok deed de nieuwste telg van de maatregelenfamilie in september 2021 zijn intrede: het coronatoegangsbewijs. Middels het laten scannen van een QR-code kon eenieder die gevaccineerd, recent genezen of die in de afgelopen 24 uur negatief was getest, toegang krijgen tot verschillende locaties zoals het theater, de horeca en de sportschool, maar in de toekomst mogelijk ook de collegebanken en de werkvloer. Een noodzakelijke voorwaarde voor de heropening van de samenleving, aldus het kabinet destijds. Het coronatoegangsbewijs stuitte op veel weerstand: het zou een inperking inhouden van verschillende grondrechten en het zou een vorm van (medische) apartheid bewerkstelligen. In dit artikel wordt besproken welke grondrechten worden beperkt bij het hanteren van het coronatoegangsbewijs en of die beperking gerechtvaardigd is. Ondanks het feit dat het coronatoegangsbewijs per 25 februari (voor nu) grotendeels is afgeschaft, is dit om twee redenen nog steeds een relevante vraag. Enerzijds is het van belang ter evaluatie van het coronabeleid en de in het kader daarvan getroffen maatregelen. Anderzijds kent het coronavirus een grillig verloop en wil het feit dat het virus op dit moment onder controle lijkt, niet zeggen dat maatregelen in de toekomst niet wederom nodig zijn. Aangezien het coronatoegangsbewijs een van de laatste zaken was die van het toneel verdween, is een herintroductie ervan bij oplopende cijfers als een van de eerste maatregelen te verwachten.

In paragraaf twee wordt het juridische kader waaraan het toegangsbewijs wordt getoetst, uiteengezet. In paragraaf drie zullen de in het geding zijnde grondrechten worden besproken en zal worden beoordeeld of deze worden beperkt. In paragraaf vier wordt op basis van het eerdergenoemd toetsingskader beoordeeld in hoeverre deze beperking juridisch houdbaar is. Het artikel besluit in paragraaf vijf met een conclusie.

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

J.K. de Bree

Noot vooraf

In november 2021 is door het toenmalig demissionair kabinet-Rutte III een wetsvoorstel ingediend aangaande de mogelijke invoering van een 2G-systeem, waarbij het coronatoegangsbewijs enkel is te verkrijgen door personen die zijn gevaccineerd of die van een coronabesmetting zijn hersteld. Inmiddels heeft een aantal politieke partijen uit zowel de coalitie als de oppositie zich uitgesproken tegen deze maatregel, waarmee het onwaarschijnlijk is dat deze maatregel (op korte termijn) zal worden ingevoerd. Daarom, alsmede omdat het voorstel nog niet is behandeld door de Tweede Kamer en de omvang en concrete inhoud ervan dus nog niet vaststaat, wordt dit systeem hier buiten beschouwing gelaten. De overwegingen uit dit artikel zijn echter evenwel relevant voor een toepassing van het 2G-systeem, mocht het in de toekomst wederom worden overwogen. Ook wordt in dit artikel niet ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het coronatoegangsbewijs, omdat dit een onderwerp is dat gezien zijn complexiteit een separate, uitgebreide behandeling verdient.¹

2. Beperkende maatregelen: het juridische kader

Voor beantwoording van de vraag of het beperken van grondrechten door middel van het hanteren van het coronatoegangsbewijs gerechtvaardigd is, wordt in dit artikel gebruikgemaakt van een aantal elementen. Deze elementen worden hieronder uiteengezet.

2.1 Wetgeving

Grondrechten zijn vastgelegd op verschillende niveaus, zowel nationaal als internationaal. In dit artikel wordt de Grondwet als nationaal kader aangehouden. De bestrijding van de coronapandemie is echter een internationaal probleem en diverse landen worstelen met onderhavige of met hieraan gelieerde problematiek. Daarom worden tevens de uit de relevante artikelen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeiende criteria gebruikt als toetsingskader voor de juridische houdbaarheid van de grondrechtenbeperking.

2.2 Nederlandse jurisprudentie: Nederlandse toegangsbewijszaken

In het verlengde van de relevante wetgeving wordt bij deze beoordeling ook de relevante jurisprudentie behandeld. Veel jurisprudentie over het coronatoegangsbewijs bestaat op het moment van schrijven van dit artikel nog niet: slechts twee keer sprak een Nederlandse rechter zich hierover uit, beide keren in dezelfde kwestie. In oktober 2021 diende voor de rechtbank Den Haag een kort geding over de legitimiteit van het toegangsbewijs.² Volgens de eisers in geding zou met toepassing van het toegangsbewijs onder meer een onevenredige inbreuk worden gemaakt op verschillende grondrechten, zou geen sprake zijn van een legitiem doel en zou de

1 Dit artikel is gefinaliseerd op 24 februari 2022. Ontwikkelingen van na deze datum zijn aldus niet meegenomen in de totstandkoming van dit artikel.

2 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10863.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

maatregel niet noodzakelijk, proportioneel en subsidiair zijn. De voorzieningenrechter stelde dat deze zich in zijn beoordeling terughoudend moet opstellen, omdat de afweging welke maatregelen genomen dienen te worden in beginsel van politieke aard is. Desalniettemin geeft de rechter een aantal concrete handvatten als het gaat om de juridische houdbaarheid van de maatregel. Het oordeel van de voorzieningenrechter luidt dat de Staat met de toepassing van het coronatoegangsbewijs heeft voldaan aan de vereisten die worden gesteld aan overheidsop treden van deze aard. Het is daarbij belangrijk op te merken dat de feitelijke situatie waarop de voorzieningenrechter zich in deze rechtszaak, hoe recent ook, heeft gebaseerd, op het moment van schrijven van dit artikel tot op zekere hoogte al is achterhaald. Waar nodig zal hiervan notie worden gemaakt.

Op 15 februari 2022 oordeelde het gerechtshof Den Haag over het hoger beroep op bovenstaande uitspraak.³ Hierin concludeert het gerechtshof een aantal zaken. Zo kan het gerechtshof zich niet uitlaten over de door appellanten benoemde zinloosheid van het coronatoegangsbewijs, nu enkel de zin van vaccinatie en niet ook die van het testen als mogelijkheid wordt bestreden. Enkel het afschaffen van vaccinatie als mogelijkheid om het toegangsbewijs te verkrijgen zal het probleem van appellanten dan ook niet oplossen, aldus het gerechtshof, omdat het coronatoegangsbewijs ten aanzien van de testmogelijkheid dan nog steeds bestaat. Tevens droegen appellanten aan dat het toegangsbewijs ten doel heeft om ongeoorloofde druk uit te oefenen op burgers om zich te laten vaccineren. Dit punt wordt, mede op grond van de wetsgeschiedenis, door het gerechtshof niet gehandhaafd, mede nu de mogelijkheid tot testen voor verkrijging van het toegangsbewijs nog bestaat. Daarnaast wordt het door appellanten aangedragen argument dat sprake is van een hellend vlak opnieuw verworpen, nu de rechter volgens het gerechtshof niet kan oordelen over mogelijke toekomstige ontwikkelingen in regelgeving en over de invloed van potentiële toekomstige regelgeving op de Wet publieke gezondheid (Wpg).

In eerste aanleg is het coronatoegangsbewijs op een aantal voor de beoordeling relevante punten behandeld door de voorzieningenrechter. Omdat deze concrete elementen in de appelzaak voor het overgrote deel niet zijn behandeld, zal bij de beoordeling in paragraaf vier voornamelijk worden gerefereerd aan de zaak in eerste aanleg.

2.3 EHRM-jurisprudentie: *Vavříčka t. Tsjechië*

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft zich recent gebogen over problematiek rond maatregelen in het kader van infectieziektebestrijding. Hier betrof het echter een vaccinatieplicht. In april 2021 heeft het Hof uitspraak gedaan in de zaak *Vavříčka t. Tsjechië* waarin onder meer de vraag centraal stond of de overheid deelname aan het basisvaccinatieprogramma, vergelijkbaar met het Nederlandse Rijksvaccinatieprogramma, als verplichte voorwaarde mag stellen voor toegang tot het kleuteronderwijs. Tsjechië kent een vaccinatieverplichting voor bepaalde kindervaccinaties voor al haar inwoners en iedereen die

3 Gerechtshof Den Haag 15 maart 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:144.

J.K. de Bree

langere tijd in het land verblijft. Kleuterscholen mogen onder de Tsjechische wet enkel gevaccineerde kinderen accepteren. Daarnaast kan aan eenieder die zich hier niet aan houdt, een boete van omgerekend € 400 worden opgelegd.⁴ In het geding waren de mogelijke schending van twee artikelen van het EVRM, te weten artikel 8 (het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven) en artikel 9 (de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst). Het EHRM oordeelde – kort gezegd – dat met het Tsjechische systeem inderdaad inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht, namelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, maar dat deze inbreuk gerechtvaardigd is. Het Hof laat een grote beoordelingsruimte aan de staten zelf en introduceert daarbij het begrip sociale solidariteit: om hen te beschermen die zich om welke reden dan ook niet kunnen laten vaccineren en die daarmee afhankelijk zijn van groepsimmunitet, moet de rest van de maatschappij dat doen. Het stond de Tsjechische wetgever vrij een vaccinatieplicht te introduceren, waarmee Tsjechië aldus het Hof juist handelde in de geest van die sociale solidariteit.⁵ Ten aanzien van artikel 9 EVRM was de toetsing beperkt, omdat het Hof oordeelde dat een mening omtrent vaccinaties niet kwalificeert als een onder dat artikel beschermde religie of levensovertuiging.⁶

2.4 (Advies)rapportages

Hoewel nu zeer actueel geworden, is de discussie rondom het verplicht stellen van een vaccinatie als voorwaarde voor deelname aan een onderdeel van de maatschappij niet nieuw. Naar aanleiding van de dalende vaccinatiegraad onder kinderen heeft een externe onderzoekscommissie op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een dergelijk systeem, hetgeen heeft geleid tot het advies ‘Prikken voor elkaar’ van de Commissie Vermeij. Deze commissie stelt een systeem met drie scenario’s voor: een groen scenario waarbij de vaccinatiegraad stabiel op 95% of hoger ligt, een oranje scenario voor een dalende vaccinatiegraad en een rood scenario waarbij de vaccinatiegraad is gedaald tot op of onder een door de overheid vastgestelde kritieke grens. In dit rode scenario wordt deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma als voorwaarde gesteld voor toegang tot de kinderopvang.⁷ In maart 2020 bracht de Raad van State op verzoek van de staatssecretaris een voorlichtingsrapport uit over de grondrechtelijke aspecten van dit systeem.⁸ De Raad van State concludeert in dit advies, samengevat, dat de Grondwet en internationale verdragen ruimte bieden voor een dergelijke regeling.

Alhoewel er een aantal verschillen bestaat tussen een vaccinatieverplichting in de kinderopvang en het kleuteronderwijs en de toepassing van het coronatoegangsbevijs als crisismaatregel, bieden het advies van de Raad van State en de EHRM-uit-

4 EHRM 8 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD00476211 (*Vavříčka/Tsjechië*), r.o. 11-17.

5 *Vavříčka/Tsjechië*, r.o. 306.

6 *Vavříčka/Tsjechië*, r.o. 335.

7 *Prikken voor elkaar. Kinderopvang en vaccinatie: een zorg van overheid en maatschappij* (adviesrapport van de Commissie kinderopvang en vaccinatie), bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 31322/32793, nr. 389, p. 25-31.

8 *Kamerstukken I*, 2020/21, 35049, nr. J.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

spraak inzichten die behulpzaam kunnen zijn bij de beoordeling van de grondwettelijke grenzen van dat toegangsbewijs. Waar relevant zal hier dan ook naar worden verwezen.

Tevens zal worden verwezen naar een aantal andere adviesrapporten, waaronder een in januari 2022 uitgebracht onderzoeksrapport van onderzoekers van onder meer de TU Delft, het UMC Utrecht en het Erasmus MC over de effectiviteit van verschillende toepassingen van het coronatoegangsbewijs,⁹ alsmede een aantal adviesrapporten van de Gezondheidsraad en de Raad van State ten aanzien van vaccinaties en het coronatoegangsbewijs.

3. In het geding zijnde grondrechten en de mogelijkheid tot beperking daarvan

Op grond van onder meer artikel 22 Grondwet, artikel 11 Europees Sociaal Handvest en artikel 12 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten rust op de overheid de verplichting om zich actief in te zetten ter bescherming en bevordering van de volksgezondheid. Ook heeft het EHRM geoordeeld dat op grond van artikel 2 EVRM een positieve verplichting op de staat rust om adequate en proportionele maatregelen te treffen om het recht op leven te beschermen in geval van een reëel en onmiddellijk gevaar. Deze positieve verplichting kan volgens het EHRM ook bestaan ten aanzien van het tegengaan van de verspreiding van een gevaarlijke ziekte.¹⁰ Teneinde aan deze positieve verplichtingen te kunnen voldoen, heeft de overheid de mogelijkheid maatregelen te treffen die een inbreuk maken op grondrechten. In deze paragraaf wordt een aantal grondrechten besproken waarvan wordt gesteld dat deze worden beperkt door het coronatoegangsbewijs en wordt beoordeeld in hoeverre deze grondrechten daadwerkelijk worden beperkt.

3.1 *Het recht op gelijke behandeling en het verbod op discriminatie (art. 1 Grondwet/ art. 14 EVRM)*

Het gelijkheidsbeginsel beschermt het belang dat eenieder gelijk behandeld wordt. Het toegangsbewijs zou dit grondrecht ondermijnen, omdat gevaccineerden en ongevaccineerden anders behandeld zouden worden. Dit getuigt echter van een verkeerde opvatting van de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel: de verplichting tot het tonen van een QR-code geldt immers voor iedereen, ongeacht diens vaccinatiestaat. Iedereen kan aan deze verplichting voldoen, ook zonder zich te laten vaccineren. Het toegangsbewijs is immers verkrijgbaar op basis van een vaccinatie, maar ook door een bewijs van herstel of met een negatieve testuitslag. De vaccinatie en de testuitslag zijn beide mogelijkheden die voor iedereen openstaan. Voor eenieder

9 *Effectiviteit van verschillende toepassingen van het Coronatoegangsbewijs*, bijlage bij brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 januari 2022 (2022Z00605).

10 EHRM 4 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0104DEC0023800006 (*Shelby/Verenigd Koninkrijk*). Redenering met betrekking tot art. 8 EVRM.

J.K. de Bree

die zich om wat voor reden dan ook niet wenst te laten vaccineren, staat altijd de mogelijkheid open om een negatieve testuitslag te overleggen.

3.2 *De onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11 Grondwet)*

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam omvat het recht om zelf over het lichaam te kunnen beschikken en om gevrijwaard te worden van inbreuken op het lichaam door anderen. Het artikel ziet onder meer op mishandelingen, lijfstraffen en gedwongen medische behandelingen. Bij de ontwikkeling van dit grondrecht werd het artikel ook toepasbaar geacht op onder meer inenting.¹¹ Het grondrecht beschermt het individu daarmee ook tegen de situatie waarin het lichaam van het individu actief wordt aangetast door middel van het toedienen van een vaccinatie, tegen diens wil in. Daarvan is hier echter geen sprake: het coronatoegangsbewijs dwingt burgers niet (fysiek) tot een vaccinatie en biedt zelfs de mogelijkheid tot het overleggen van een herstel- of testbewijs. Daarmee is geen sprake van (ontoelaatbare) aantasting van het lichaam.

3.3 *Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer/het privéleven (art. 10 Grondwet/art. 8 EVRM)*

In de Grondwet noch in het EVRM is een concrete definiëring te vinden van wat precies wordt verstaan onder de persoonlijke levenssfeer of het privéleven. Het omvat in ieder geval, naast onder meer de bescherming van de woning, communicatie en de lichamelijke integriteit die ook in andere artikelen in de Grondwet en in het EHRM zijn vastgelegd, (de bescherming van) persoonsgegevens. Hoewel iedereen voor het verkrijgen van een QR-code de keuze heeft tussen zich te laten vaccineren of een negatieve testuitslag te overleggen (of, indien in het bezit daarvan, een herstelbewijs te overleggen), is het niet mogelijk aan de verplichting van het laten zien van een toegangsbewijs te voldoen zonder op enigerlei wijze persoonsgegevens te verstrekken; altijd is immers informatie nodig over iemands vaccinatie- of gezondheidstoestand. De burger is dan ook verplicht om voor bepaalde vormen van deelname aan het maatschappelijk leven, een deel van diens privéleven prijs te geven. Hiermee beperkt handhaving van het coronatoegangsbewijs het recht op privéleven en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

3.4 *De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 6 Grondwet/art. 9 EVRM)*

In *Boffa t. San Marino* heeft het EHRM zich uitgesproken over de vraag of een vaccinatieplicht in strijd is met de vrijheid van godsdienst. Het Hof oordeelde dat de vrijheid van godsdienst niet de garantie biedt dat eenieder zich altijd in de publieke ruimte mag gedragen zoals door diens overtuiging ingegeven. Het feit dat de verplichting voor eenieder geldt, ongeacht diens persoonlijke overtuiging, betekende volgens het Hof dat geen sprake was van schending van artikel 9 EVRM.¹²

In de Grondwet is de vrijheid van godsdienst omschreven in artikel 6. Artikel 6 lid 1 Grondwet geeft burgers het recht hun godsdienst of levensovertuiging vrij te

11 *Kamerstukken II* 1978/79, 15463, nr. 2, p. 4.

12 EHRM 15 januari 1998, no. 26536/95 (*Boffa/San Marino*), r.o. 3 onder 'The Law'.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. In het verleden was de godsdienstvrijheid enkel begrensd door de grenzen van de strafwet, maar in het proces van de grondwetsherziening is er nadrukkelijk voor gekozen deze bevoording aan te passen, omdat de beperkingen op de vrijheid van godsdienst ook uit andere wetten dan de strafwet moeten kunnen komen.¹³ De vele discussies die worden gevoerd over de vraag of, en zo ja op welke manier de overheid op verschillende wijzen de vrijheid van godsdienst mag beperken, laten echter wel zien dat de godsdienstvrijheid een speciale positie heeft binnen de Grondwet, waarbij andere grondrechten dikwijls moeten wijken voor artikel 6 Grondwet.

Anders dan het EHRM beargumenteert ten aanzien van artikel 9 EVRM, is het mijns inziens wel degelijk te verdedigen dat een verplichting tot vaccinatie, van welke gradatie dan ook, het recht van burgers om hun religie vrij te belijden beperkt. Bij de ontwikkeling van de wettekst van artikel 6 Grondwet is immers overwogen dat het begrip 'belijden' ruim moet worden opgevat.¹⁴ Daarnaast volgt uit EHRM-jurisprudentie dat de maatstaf voor beantwoording van de vraag of iets valt onder 'manifestation' van het geloof, wordt gevormd door het bestaan van een 'sufficiently close and direct nexus between the act and the underlying belief', hetgeen door de Nederlandse rechter is overgenomen.¹⁵ Het verplichten van een vaccinatie wanneer deze op religieuze gronden wordt geweigerd kan daarom mijns inziens een beperking van artikel 6 Grondwet met zich meebrengen.

Ten aanzien van het coronatoegangsbewijs geldt echter dat geen sprake is van een vaccinatieplicht, maar van een verplichting tot het laten zien van een toegangsbewijs. Dit bewijs kan, zoals gezegd, naast via een vaccinatie ook worden verkregen door een negatief testbewijs of een herstelbewijs. Daar waar het verdedigbaar is dat een door het grondrecht beschermde godsdienst of levensovertuiging in de weg staat aan het gevaccineerd worden, is dit argument voor het verkrijgen van een negatief testresultaat middels het ondergaan van een PCR-test lastig te verdedigen: het voldoende nauwe en directe verband tussen het weigeren van een PCR-test en een religie of levensovertuiging is tot op heden nog niet beargumenteerd. De verplichting tot het laten zien van een coronatoegangsbewijs levert daarom als zodanig geen inbreuk op de vrijheid van godsdienst op.

4. De rechtmatigheid van de beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Nu in de vorige paragraaf is beoordeeld dat het coronatoegangsbewijs inderdaad een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer meebrengt, dient de vraag beantwoord te worden of die beperking gerechtvaardigd is. De maatregel zal worden beoordeeld aan de hand van het in paragraaf twee uiteengezette toetsingskader.

13 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 30.

14 *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, nr. 3, p. 29.

15 EHRM 15 januari 2013, ECLI:NL:XX:2013:BZ1190 (*Eweida/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 82 en ABRVS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2715, r.o. 8.

J.K. de Bree

4.1 *Toets van de Grondwet*

De wettekst van artikel 10 Grondwet formuleert één vereiste voor beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: de beperking dient ‘bij of krachtens de wet’ geregeld te zijn. Dit vereiste houdt in dat de beperking een basis kent in een wet in formele zin. Het coronatoegangsbewijs vindt zijn grondslag in artikel 58rd Wet publieke gezondheid, een wet in formele zin. Artikel 58rd kent daarnaast ruimte om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan het coronatoegangsbewijs en de handhaving daarvan. Dit mag, nu artikel 10 Grondwet stelt dat de beperking bij of krachtens de wet geregeld dient te zijn en niet enkel ‘bij wet’, in welk geval geen ruimte bestaat voor delegatie door de formele wetgever.

4.2 *Toets van het EVRM*

In tegenstelling tot het formeelwettelijke vereiste uit de grondwet, beoordeelt het EHRM de grondrechtbeperking vanuit een materieelrechtelijk kader. De mogelijkheden tot beperking van artikelen 8 tot en met 11 EVRM staan telkens beschreven in het tweede lid van deze artikelen. Artikel 8 lid 2 EVRM stelt dat overheidsinsameling die het recht op privéleven beperkt niet toegestaan is, tenzij deze beperking is voorzien bij wet en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het kader van één van de in het wetsartikel genoemde doelstellingen. Hieronder zal de beperking van artikel 8 EVRM worden getoetst aan deze vereisten.

4.2.1 *Voorzien bij wet*

In EHRM-jurisprudentie is vastgesteld dat voor de voorzienbaarheid van een maatregel vereist is dat de wet waarin de regel zijn basis vindt toegankelijk is en dat deze voldoende duidelijk is, zodat eenieder begrijpt wat de wet inhoudt en welke consequenties verbonden zijn aan het niet opvolgen van het voorschrift.¹⁶ Zoals onder de grondwettelijke toetsing uiteengezet vindt het toegangsbewijs zijn grondslag in artikel 58rd Wpg. De nadere uitwerking hiervan is vastgelegd in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19. Beide wetteksten zijn voor eenieder te raadplegen en zijn voldoende duidelijk: zo wordt in de Tijdelijke regeling per sector beschreven wanneer en onder welke voorwaarden voor welke personen de verplichting tot het laten zien van een coronatoegangsbewijs geldt. Ook is de consequentie van het niet tonen van het coronatoegangsbewijs duidelijk omschreven: geen toegang aan de genoemde locaties.

4.2.2 *Dient een legitiem doel*

In artikel 8 lid 2 EVRM wordt een aantal doelstellingen genoemd dat beperking van het recht op privéleven legitimeert. Eén van deze doelstellingen is de bescherming van de (volks)gezondheid. Net als in de *Vavřička*-uitspraak, waarin het EHRM oordeelde dat in het geval van een vaccinatieplicht op grond van een dalende vaccinatiegraad bescherming van de volksgezondheid tegen besmettelijke ziektes een legitiem doel is, kan op deze doelstelling in het geval van het coronatoegangsbewijs een beroep worden gedaan. Het toegangsbewijs heeft immers als doel de volksgezondheid te beschermen: door middel van deze maatregel wordt getracht de ver-

16 EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568 (*Times/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 49.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

spreiding van het virus zo veel mogelijk te beperken. De legitimiteit van het doel werd door eisers in het kort geding voor de rechtbank Den Haag in twijfel getrokken. Gesteld werd dat het argument waarmee het toegangsbewijs is ingevoerd, zijnde verlaging van de druk op de zorg, niet gelijk is aan het doel waarin de Wpg voorziet. De rechtbank ging hier niet in mee. De Wet publieke gezondheid is op 1 december 2020 gewijzigd met de toevoeging van artikel 58b lid 1 Wpg, dat zegt dat het nieuwe hoofdstuk van de Wpg, waarin ook het coronatoegangsbewijs geregeld is, van toepassing is op de bestrijding van een epidemie of een directe dreiging daarvan. Deze bestrijding omvat volgens de rechtbank verschillende aspecten, waaronder de belastbaarheid van de zorg, hetgeen tevens één van de pijlers is waarop de overheid het coronabeleid baseert. Het verlagen van de druk op de zorg valt daarmee onder de doelstelling van het beschermen van de volksgezondheid.¹⁷

4.2.3 *Noodzakelijk in een democratische samenleving: ‘pressing social need’*

Voor een legitieme beperking van een grondrecht moet onder het EVRM sprake zijn van een noodzaak in een democratische samenleving. Dit vereiste valt uiteen in vier elementen: er moet sprake zijn van een ‘pressing social need’, de maatregel moet geschikt zijn om het legitieme doel te bereiken en de beperking moet proportioneel en subsidiair zijn.¹⁸

Een ‘pressing social need’ verlangt van lidstaten dat er een dringend maatschappelijk belang is dat de beperking van het grondrecht rechtvaardigt. Artikel 8 lid 2 EVRM koppelt dit vereiste aan het legitieme doel: de noodzaak vloeit voort uit het doel dat de maatregel heeft. Het dringende maatschappelijke belang is in deze situatie dan ook dat de volksgezondheid moet worden beschermd door de verspreiding van het coronavirus zo veel mogelijk te beperken. De eisers in de zaak voor de Haagse voorzieningenrechter bepleitten dat dit dringende belang niet zou bestaan, omdat er geen enkele aanleiding meer zou bestaan voor het treffen van maatregelen ter bestrijding van de corona-epidemie, daar deze eigenlijk al voorbij is. De Staat stelde in het verweer echter dat het coronavirus nog steeds een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid vormt en de noodzaak tot het treffen van maatregelen daarom nog altijd bestaat. De rechtbank volgde de Staat hierin en baseerde zich daarbij op het feit dat het OMT heeft geoordeeld dat er op dat moment weliswaar sprake is van een situatie waarin het aantal coronameldingen en ziekenhuisopnames constant blijft, maar dat dit het gevolg is van de bestaande maatregelen. De verwachte oplevingen in het najaar zouden volgens het OMT naar alle waarschijnlijkheid een druk op de gehele zorgketen tot gevolg hebben.¹⁹ Met de kennis van nu kan geconcludeerd worden dat het OMT daarin gelijk heeft gekregen. Zoals gezegd is per 25 februari 2022 het coronatoegangsbewijs terug in de koelkast ge-

17 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, r.o. 4.4.

18 *Times/Verenigd Koninkrijk*, r.o. 62.

19 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, r.o. 4.6.

J.K. de Bree

zet. Hierin volgt Nederland onder meer het Verenigd Koninkrijk,²⁰ Ierland²¹ en Denemarken,²² die in januari al afscheid namen van het coronatoegangsbewijs en (de meeste) andere coronamaatregelen. Inmiddels is aldus geconcludeerd dat op dit moment geen sprake meer van een dringende maatschappelijke noodzaak.

4.2.4 *Noodzakelijk in een democratische samenleving: geschikt om het doel te bereiken*

De geschiktheid van het coronatoegangsbewijs als effectieve maatregel in de bestrijding van het coronavirus staat al enige tijd ter discussie. Zo kan iemand die gevaccineerd en daardoor een QR-code heeft het virus bij zich dragen, maar dit niet weten omdat deze niet hoeft te testen. Iemand kan zelfs positief getest zijn en nog steeds gebruikmaken van het toegangsbewijs: een positieve uitslag zorgt er niet voor dat de QR-code van de positieve test (tijdelijk) komt te vervallen. Ook kan iemand die hersteld is van corona het virus nog krijgen én doorgeven. Dit wordt onderstreept door het feit dat de geldigheidsduur van een herstelbewijs recent is verkort van 365 dagen naar 180 dagen. Een aantal partijen, waaronder de ChristenUnie, pleit daarom voor een 1G-beleid: enkel toegang bij een negatieve test. Het recent uitgevoerde onderzoek naar de effectiviteit van het coronatoegangsbewijs concludeert daarnaast onder meer dat een 1G-beleid een stuk effectiever is dan een 2G- of 3G-beleid.²³ Daar waar de effectiviteit van een 1G-beleid afhangt van de kwaliteit van de testen en de schaal waarop getest wordt, is een 2G- of 3G-beleid juist afhankelijk van de mate van bescherming van de vaccins en de doorgemaakte infectie.²⁴

Het oordeel omtrent die effectiviteit is de afgelopen twee jaar nu juist een aantal keer bijgesteld. Een belangrijk verschil tussen de Vavřička-uitspraak, die ruimte biedt voor verregaand overheidsingrijpen, en het coronatoegangsbewijs als maatregel, is gelegen in de vaccins zelf. Het Hof overweegt dat ten aanzien van de vaccinaties tegen de negen kinderziekten die centraal staan in de EHRM-uitspraak een algemene consensus bestaat over de effectiviteit en het belang ervan aangaande bescherming van de maatschappij.²⁵ De effectiviteit en betrouwbaarheid van deze vaccins is door hun decennialange ontwikkeling dan ook bewezen. Ten aanzien van de coronavaccinaties bestaat ook een breed gedragen consensus daar waar het de bescherming van de maatschappij betreft. Echter, het oordeel over de effectiviteit ervan is door de tijd heen meermaals bijgesteld. Zo leek aanvankelijk een vaccinatie bestaande uit twee prikken voldoende voor een gedegen bescherming. Het demissionaire kabinet beloofde ons zelfs ‘terug naar normaal’ te kunnen wanneer genoeg mensen gevaccineerd zouden zijn. Echter, eind 2021 adviseerde de Gezondheidsraad gevaccineerden een boosterprik, omdat uit onderzoek zou gebleken zijn dat

20 ‘England returns to Plan A as regulations on face coverings and COVID Passes change today’, *Department of Health and Social Care, gov.uk* 27 januari 2022.

21 ‘Government announces that most of the public health measures currently in place can be removed’, *Department of the Taoiseach, gov.ie* 21 januari 2022.

22 ‘Alle restriktioner udløber 31. januar’, *Sundhedsministeriet, sum.dk* 26 januari 2022.

23 *Effectiviteit van verschillende toepassingen van het Coronatoegangsbewijs* 2022, p. 55.

24 *Effectiviteit van verschillende toepassingen van het Coronatoegangsbewijs* 2022, p. 54.

25 *Vavřička/Tsjechië*, r.o. 300.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

na 6 maanden de concentratie antistoffen in een lichaam afneemt.²⁶ Resultaat: onvoldoende bescherming tegen de coronavarianten. Tijdens de persconferentie van 25 januari 2022 is aangekondigd dat er een geldigheidsduur voor de reguliere vaccinaties wordt ingevoerd van 270 dagen (de booster voor nu nog uitgesloten): hierna is de vaccinatie niet langer geldig.²⁷ Ook wordt inmiddels gesproken over de noodzaak van een nieuwe vaccinatie na de booster, zo mogelijk één die ook beschermt tegen toekomstige varianten van het coronavirus. Meest recent adviseerde de Gezondheidsraad op 18 februari 2022 om mensen boven de 70 jaar en een aantal andere kwetsbare groepen een tweede booster aan te bieden.²⁸

Daarnaast is de betrouwbaarheid van de vaccins ook veelvuldig punt van discussie geweest. Zo besloot het ministerie van VWS op grond van een beoordeling van het Europees Geneesmiddelenbureau EMA over het tromboserisico dat het AstraZeneca-vaccin mee zou brengen op advies van de Gezondheidsraad in april 2021 enkel nog personen boven de 60 te vaccineren met AstraZeneca.²⁹ Ook het Janssen-vaccin staat ter discussie: in Oostenrijk geldt een enkele dosis van het vaccin vanaf 3 januari 2022 niet meer als een volledige vaccinatie.³⁰ En vergeet ook niet het Sputnik-vaccin, dat tot op heden niet is goedgekeurd door het EMA, maar in Rusland volop wordt gebruikt. Deze elementen dragen eraan bij dat de geschiktheid van het coronatoegangsbewijs in zijn huidige vorm – een 3G-beleid – niet zonder meer vaststaat.

4.2.5 *Noodzakelijk in een democratische samenleving: proportionaliteit*

Ook vereist is dat de maatregel in proportionele verhouding staat tot het te bereiken doel. De Haagse voorzieningenrechter beoordeelde het coronatoegangsbewijs eerder als een proportionele maatregel. Dit oordeel stoelde op een aantal punten: de inzet ervan zal niet langer worden voortgezet dan epidemiologisch noodzakelijk, de maatregel geldt enkel voor een beperkt aantal locaties in niet-essentiële sectoren, testen zijn niet of nauwelijks invasief omdat zij niet hoog-frequent worden afgenomen, er is voorzien in diverse uitzonderingen op het tonen van het toegangsbewijs, de wet voorziet in mogelijkheden voor personen die vanwege een beperking of ziekte niet getest kunnen worden en de testen zijn kosteloos.³¹ Drie van deze argumenten verdienen echter een kritische kanttekening.

Allereerst het argument dat het toegangsbewijs niet langer dan epidemiologisch noodzakelijk zal worden gehanteerd, hetgeen tevens door het gerechtshof in hoger

26 Brief van de Gezondheidsraad aan de minister van VWS d.d. 2 november 2021, 'Advies Boostervaccinatie tegen COVID-19; vervolgdadvies' (2021/42).

27 Rijksoverheid, 'Letterlijke tekst persconferentie coronavirus minister-president Rutte en minister Kuipers (25 januari 2022)', 25 januari 2022 (www.rijksoverheid.nl).

28 Brief van de Gezondheidsraad aan de minister van VWS d.d. 18 februari 2022, 'Tweede booster vaccinatie tegen COVID-19' (2022/06).

29 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Nieuwe pauze vaccinatie met Astrazeneca: uit voorzorg geen prikken voor mensen tot 60 jaar', 2 april 2021 (www.rijksoverheid.nl).

30 Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 'Coronavirus: Aktuelle Maßnahmen', 29 januari 2022 (www.sozialministerium.at).

31 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, r.o. 4.14.

J.K. de Bree

beroep wordt gehanteerd.³² Deze voorwaarde op zichzelf is immers belangrijk en een goede belofte: een maatregel die de grondrechten van burgers inperkt moet enkel gebruikt worden wanneer strikt noodzakelijk. Echter, op dit moment bestaat er geen waarborg dat dit ook het geval is. Hierbij valt een interessante parallel te trekken met de discussie rond verplichte vaccinatie in de kinderopvang. De Raad van State oordeelde dat het hiervoor besproken door de Commissie Vermeij voorgestelde systeem proportioneel is, onder meer omdat vaccinatie enkel verplicht zou worden wanneer de vaccinatiegraad onder een kritieke ondergrens komt en daarmee een verhoogd risico op uitbraken bestaat. Wanneer de vaccinatiegraad daarna weer stijgt, zal de maatregel weer afgeschaft worden.³³ Echter, ten aanzien van het coronatoegangsbewijs bestaat een dergelijke heldere afbakening niet. Sterker nog, op dit moment bestaat geen enkele richtlijn voor het invoeren of afschaffen van coronamaatregelen. Eerder is door de overheid een routekaart voor coronamaatregelen ontwikkeld, waarin per risiconiveau was bepaald welke maatregelen zouden gelden. Deze routekaart is echter niet langer in gebruik: toenmalig demissionair minister De Jonge stelde in 2021 dat het in de toenmalige fase van crisis, waarbij door de oplopende vaccinatiegraad een oplopend aantal besmettingen niet direct hoeft te leiden tot een grotere druk op de zorg, niet mogelijk is bepaalde indicatoren (zoals het aantal bezettingen, het aantal ziekenhuisopnames of de ziekenhuisbezetting) direct te koppelen aan maatregelen.³⁴ Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk is in februari 2021 eenzelfde routekaart ontwikkeld, die wél is gebruikt bij het invoeren en afschalen van coronamaatregelen. Hoe begrijpelijk het argument van de minister ook, feit is wel dat nu op geen enkele manier wordt onderbouwd waarom op welke moment welke maatregelen worden genomen en afgeschaft; het coronabeleid lijkt daarmee onderhevig aan de waan en ontwikkeling van de dag. In plaats van dat enigszins concrete handvatten worden geboden, wordt gesproken in open normen en lege termen: het coronatoegangsbewijs wordt ‘niet langer dan nodig’ gehanteerd en er ligt een wetsvoorstel om het coronatoegangsbewijs in het hoger onderwijs inzetbaar te maken, ‘maar alleen als het niet anders kan’. Het volledige gebrek aan begrenzing voor de toepassing van maatregelen resulteert nu in het feit dat het op dit moment vrijwel onmogelijk is te bepalen – en belangrijker nog, te controleren – wanneer een maatregel als het coronatoegangsbewijs niet langer noodzakelijk is en afgeschaft kan worden. Daarmee is het bijna onmogelijk te bepalen tot wanneer deze maatregel nog proportioneel is. Het is begrijpelijk dat de snel ontwikkelende situatie en het unieke karakter van deze pandemie het lastig maken een concreet plan zoals een routekaart te ontwikkelen, maar onmogelijk is het niet: te denken valt bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van een systeem waarbij de ziekenhuisbezetting als uitgangspunt wordt genomen, en op basis van het (verwachte) aantal nieuwe ziekenhuisopnames een schema wordt ontwikkeld.

Ook op het argument dat de maatregel enkel geldt op een beperkt aantal locaties in niet-essentiële sectoren valt genoeg af te dingen. Daar waar het coronatoegangsbe-

32 Gerechtshof Den Haag 15 februari 2022, r.o. 3.4.

33 *Prikken voor elkaar. Kinderopvang en vaccinatie: een zorg van overheid en maatschappij* 2019, p. 25-31.

34 *Kamerstukken I* 2021/22, 35526, nr. CM, p. 21.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

wijs bij de invoering ervan op 25 september 2021 nog voornamelijk zag op locaties voor vertier, is het toepassingsbereik gaandeweg uitgebreid naar andere sectoren, zoals sportlocaties en niet-essentiële winkels. Op 22 november diende toenmalig demissionair minister De Jonge een aantal wetsvoorstellen in om het coronatoegangsbewijs ook te kunnen inzetten op de werkvloer en in het hoger onderwijs. Ondanks dat de behandeling van deze voorstellen voor nu stilligt, wordt met deze laatste voorgenomen wijzigingen sterk ingegrepen in het leven van burgers: het kan mogelijk zelfs de uitvoering van hun werk of het genieten van onderwijs belemmeren. Het belang van hiervan wordt onderstreept door het feit dat deze zaken eveneens zijn verankerd als grondrechten in diverse verdragen als het recht op onderwijs (onder meer artikel 28 Verdrag inzake de Rechten van het Kind) en het recht op arbeid (onder meer artikel 1 Europees Sociaal Handvest). Ook in de Vavříčka-uitspraak speelde het recht op onderwijs een rol: voor het EHRM was het van belang dat de vaccinatieverplichting geen gevolgen heeft gehad voor het onderwijs van de kinderen in kwestie.³⁵

Daarnaast heeft deze voorgenomen invoering een praktisch mankement, want wat is het gevolg van het niet willen of kunnen laten zien van het toegangsbewijs in het onderwijs? Geen toegang tot het onderwijs, met als gevolg uitschrijving van de opleiding? En welke verplichtingen schept dit redelijkerwijs voor onderwijsinstellingen ten aanzien van het bieden van alternatieve vormen van onderwijs, zoals digitale toegang tot colleges? In de arbeidsrelatie werpt dit nog meer vragen op, want biedt deze maatregel de werkgever bijvoorbeeld de mogelijkheid om een werknemer te ontslaan wanneer deze weigert een coronatoegangsbewijs te laten zien? In hoeverre kan dan nog van proportionaliteit gesproken worden? Daarmee stelt dit de werkgever ook voor een aantal problematische kwesties. Het wetsvoorstel zoals het er nu ligt laat immers de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving van het toegangsbewijsbeleid volledig bij de werkgever liggen. De Raad van State waarschuwde in zijn advies voor de mogelijk conflictopwekkende werking van zo'n maatregel en de onwenselijke mogelijkheid dat de werkgever in dat geval tussen zijn werknemers komt te staan.³⁶

Ten derde is het argument dat de Haagse voorzieningenrechter maakt ten aanzien van de kosteloosheid van de vaccins een gevoelig punt. Ook het gerechtshof benoemt dit als argument.³⁷ Op dit moment worden de toegangstesten inderdaad nog gefinancierd uit overheidsmiddelen, maar deze kosten komen in de toekomst mogelijk voor rekening van de tester: in augustus 2021 stemde een nipte meerderheid van de Tweede Kamer voor het voorstel van D66-Kamerlid Paternotte een eigen bijdrage te vragen voor de toegangstesten, teneinde 'een andere verhouding in te bouwen tussen kosten voor individu en de samenleving'.³⁸ Daar komt bij dat voor een aanzienlijk deel van de burgers afstand tot de dichtstbijzijnde testlocatie

35 *Vavříčka/Tsjechië*, r.o. 300.

36 *Kamerstukken II 2020/21*, 35971, nr. 4.

37 Gerechtshof Den Haag 15 februari 2022, r.o. 3.4.

38 *Kamerstukken II 2020/21*, 25295, nr. 1398.

J.K. de Bree

niet gering is, hetgeen drukt op de laagdrempeligheid van het testen.³⁹ In hoeverre is het dan nog redelijk om het dagelijks laten afnemen van een coronatest op een moeilijk te bereiken testlocatie die voor eigen rekening komt voor vrijwel iedere vorm van deelname aan het maatschappelijk leven als een goed alternatief te presenteren voor een vaccinatie?

4.2.6 *Noodzakelijk in een democratische samenleving: subsidiariteit*

Tot slot is van belang of er minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om het legitieme doel te bereiken. De Haagse rechtbank oordeelde in oktober 2021 dat niet is gebleken dat er minder vergaande maatregelen kunnen worden ingezet om hetzelfde beoogde effect te bereiken en tegelijkertijd de anderhalve meter verantwoord te kunnen loslaten.⁴⁰ De anderhalve meter is, gezien de gevolgen voor onder meer de kunst- en cultuursector, de economie en niet in de laatste plaats de mentale gesteldheid van burgers, een zeer ingrijpende maatregel die niet kan worden gezien als minder ingrijpend dan het coronatoegangsbewijs.⁴¹ Op 18 november 2021 stemde de Tweede Kamer echter over het voorstel van het toenmalig demissionaire kabinet om het coronatoegangsbewijs te verbreden naar niet-essentiële winkels. Hier stemde de Kamer mee in, maar wel na toevoeging van een amendement inhoudende dat in winkels waar anderhalve meter afstand kan worden gehouden, deze verplichting niet hoeft te gelden.⁴² Dit onderscheid tussen ruimtes waar wel en waar geen anderhalve meter afstand kan worden gehouden voor de handhaving van het coronatoegangsbewijs wordt in andere sectoren niet gemaakt, terwijl dit wel degelijk mogelijk is. Zo hebben restaurants en theaters in het verleden bewezen zich goed te kunnen inrichten op anderhalve meter. Ook in andere sectoren, zoals in sportscholen, is het denkbaar om, wanneer maatregelen in de toekomst weer nodig mochten zijn, de anderhalvemetermaatregel in te voeren.

5. Conclusie

Door de hantering van het coronatoegangsbewijs wordt inbreuk gemaakt op een belangrijk grondrecht: het recht op privéleven (artikel 8 EVRM), ook wel het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet). De maatregel dwingt het individu ertoe persoonsgegevens prijs te geven, in ruil voor deelname aan bepaalde onderdelen van het maatschappelijk leven. De formele, grondwettelijke toets voor beperking van grondrechten doorstaat deze maatregel wel: het coronatoegangsbewijs heeft een basis in een wet in formele zin. Dit is niet zonder meer het geval bij de materiële toets van het EHRM. Zo werpen onder meer het recente onderzoek over de effectiviteit van het coronatoegangsbewijs en het wisselend beleid over boostervaccinaties, vragen op over de noodzaak en de geschiktheid van de maatregel. Ook drukken het gebrek aan juridische inkadering van de maat-

39 *Handelingen II* 2020/21, nr. 107, item 5, p. 19.

40 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, r.o. 4.19.

41 Rb. Den Haag 6 oktober 2021, r.o. 4.14.

42 *Kamerstukken II*, 2021/22, 35961, nr. 15.

Desperate times, desperate measures? De grondrechtelijke grenzen aan het gebruik van het coronatoegangsbewijs

regelen, de uitbreiding van het toepassingsbereik van het coronatoegangsbewijs en de plannen om de kosten van toegangstesten voor testers zelf te laten komen op de proportionaliteit. De subsidiariteit is eveneens niet onbetwist. Het bovenstaande noopt dan ook tot de conclusie dat het coronatoegangsbewijs de materiële toets van de grondrechtenbeperking niet zonder meer doorstaat.

Tegelijkertijd verdient deze kritiek ook enigszins relativering. Niet moet vergeten worden dat de besproken kritiek is geleverd met de kennis van nu: kennis die bij de invoering van de maatregel in september 2021 ten dele nog niet aanwezig was. Bovendien brengt het feit dat de praktijk voortdurend verandert met zich mee dat veel zaken pas achteraf duidelijk zullen worden, zoals het daadwerkelijke effect van maatregelen op het verloop van de pandemie en de effectiviteit van vaccinaties. Het is daarmee de vraag in hoeverre verwacht kan worden dat de veranderingen in de praktijk zich direct vertalen in het overheidsbeleid. Ook is het gevaarlijk om het Nederlandse beleid met omliggende landen te vergelijken, omdat het landelijke beleid afhankelijk is van strategische afwegingen die mede worden beïnvloed door hoe een land is ingericht (denk aan de ziekenhuiscapaciteit per aantal inwoners), door waar de prioriteit wordt gelegd (druk op de zorg versus het draaiende houden van de economie) en door de risico's en de gevolgen die worden geaccepteerd (het pauzeren van reguliere zorg en een toename in oversterfte). Zo heeft de Oostenrijkse regering, te midden van de vele landen die versoepelingen doorvoeren, er juist voor gekozen om een vaccinatieplicht in te voeren per 1 februari 2022.⁴³ De beoordeling van het beleid aan de toetsingskaders van nationale grondwetten en het EHRM kan per land dan ook sterk verschillen.

Feit blijft echter wel dat een constant veranderend landschap betekent dat het beleid voortdurend herzien moet worden. Tevens worden in dit artikel punten aangehaald die, ongeacht de fluctuaties in de coronapraktijk, drukken op de juridische houdbaarheid van de maatregel: denk daarbij aan het gebrek aan handvatten voor het invoeren en afschaffen van maatregelen en voor de invoering van het coronatoegangsbewijs in het onderwijs en op de werkvloer. Dit artikel strekt dan ook tot de aanbeveling om met bovenstaande punten in de hand het coronatoegangsbewijs nog eens goed onder de loep te nemen.

43 Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 'Impfpflicht: Allgemeine Informationen', 28 januari 2022 (www.sozialministerium.at).