



Interkerkelijk Contact in Overheidszaken

Reactie van het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken op de consultatie met betrekking tot de *Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*

1. Aanleiding

Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (hierna: "CIO") is de belangenorganisatie voor kerkgenootschappen in Nederland. Wij vertegenwoordigen 31 kerkgenootschappen, die in hun gezamenlijkheid ongeveer 6 miljoen kerkleden vertegenwoordigen verdeeld over circa 6000 kerkelijke rechtspersonen.¹

Alvorens een concrete reactie te geven op het wetvoorstel een korte visie op de kerk-staat relatie.²

Binnen het Nederlandse rechtssysteem betekent het op dit moment voor de vrijheid van geloofsgemeenschappen:

- a. In art. 2:2 BW wordt aan kerkgenootschappen de volledige vrijheid gegeven om hun inrichting te bepalen op hun eigen wijze/vanuit hun eigen geloofsopvattingen. Geloofsgemeenschappen kunnen in Nederland rechtspersoonlijkheid verkrijgen door de rechtsvorm kerkgenootschap te kiezen. Hieraan zijn geen formaliteiten (zoals erkenning) verbonden. Ook kunnen geloofsgemeenschappen zelf kiezen voor een civiele rechtspersoonlijkheid in de vorm van een vereniging of stichting. Behalve voor de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid (wel rechtspersoon) dienen verenigingen en stichtingen te worden opgericht bij notariële akte.
- b. De autonomie van kerkgenootschappen en andere geloofsgemeenschappen wordt/dient te worden erkend in Nederland. Dat betekent bijvoorbeeld dat in geval van conflicten binnen geloofsgemeenschappen de overheid op afstand blijft en de ter zake dienende kerkordelijke regels en bepalingen respecteert.

¹ <https://www.cioweb.nl>

² De *Nota van het CIO over de hedendaagse verhouding tussen kerk en staat* wordt dit najaar besproken met minister Grapperhaus.

- c. Op grond van de vrijheid van godsdienst in samenhang met het beginsel van gelijke behandeling, dient de overheid alle godsdiensten in principe gelijk te behandelen.
- d. Op grond van het beginsel van gelijke behandeling dienen ook op godsdienst of levensbeschouwing gebaseerde organisaties gelijk te worden behandeld met andere maatschappelijke organisaties.
In de verhoudingen van mensen en organisaties onderling (de zogenaamde horizontale relaties) geldt het beginsel van gelijke behandeling niet. Als kerkgenootschappen of andere op godsdienst gebaseerde organisaties een maatschappelijke activiteit met hun eigen middelen uitvoeren, kunnen zij geheel hun eigen voorwaarden stellen aan personeel en cliënten.

Overheid en kerk in samenwerking

Het beginsel van de scheiding van kerk en staat wil niet zeggen dat beide met de rug naar elkaar toe leven. Integendeel, op tal van terreinen weten ze elkaar te vinden om gemeenschappelijke belangen te behartigen. Dat gebeurt op alle niveaus, lokaal zowel als op het niveau van de centrale overheid. Om die samenwerking met respect voor onderscheiden bevoegdheden vorm te geven is een primaire taak van het CIO als kerkelijk belangenbehartiger.

2. Covid-19: Nood en Wet

Ook in de bijzondere periode die Covid-19 nu wereldwijd veroorzaakt weten we ons als kerk en staat in respectvolle wijze tot elkaar te verhouden. Anders dan in Duitsland en België heeft de Nederlandse overheid niet gekozen om de kerken te sluiten. Het bestuurlijk appèl van de overheid is door de kerkelijk bestuurders respectvol ontvangen en heeft geleid tot een eigen matiging van de erediensten die ook is bevestigd in een communiqué met andere religieuze organisaties³.

Nu de eerste acute fase voorbij is, de samenleving weer uit de intelligente lockdown komt en we in de kerk-staat relatie naar een nieuwe fase gaan, vraagt de erkenning van de vrijheid van godsdienst in de onderhavige noodwet bijzondere aandacht.

Het kabinet wenst, gestimuleerd door de Raad van State, over te gaan tot een wettelijke borging van de beperkende maatregelen met het oog op het tegengaan van de verspreiding van het Corona-virus. Het voorliggende wetsvoorstel neemt niet de zorg weg dat de werking in de kerkelijke praktijk tot vervelende situaties kunnen leiden.

Wij onderscheiden daarbij twee realiteiten die onze bijzondere zorg hebben:

- De realiteit van de verhouding tussen kerk en staat en het respect voor vrijheid van godsdienst en levensovertuiging
- De realiteit van de handhaving en de maatschappelijke perceptie

Langs de lijn van deze twee realiteiten wensen wij onze overwegingen aangaande de *Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)*

³ <https://www.cioweb.nl/communique-van-de-religieuze-organisaties-bij-de-versoepeling-van-de-corona-maatregelen/?preview=true>

3. De verhouding tussen kerk en staat en het respect voor vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

De Wet Publieke Gezondheid biedt een wettelijke basis met het oog op de bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.

Voor de beoordeling van de betekenis van het conceptvoorstel is allereerst de systematiek ervan. Het voorstel maakt een onderscheid tussen soorten locaties: 'publieke plaatsen', 'openbare plaatsen' en 'besloten plaatsen'. Ten dienaangaande wenst het CIO het volgende op te merken:

- Kerken vallen via uitdrukkelijke uitzondering niet onder publieke plaatsen.
- Kerken vallen wel uitdrukkelijk onder besloten plaatsen.
- Een 'openbare plaats' wordt in artikel 58a gedefinieerd als: 'een openbare plaats in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet openbare manifestaties'. Kerkelijke c.q. godsdienstige activiteiten kunnen plaats vinden op een dergelijke plaats. Voor de mogelijkheden van beperkingen daarvoor geldt in beginsel het regime van de Wet openbare manifestaties.

Bijzondere aandacht wordt er in de concepttekst gegeven aan personen die in gemeenschap met anderen godsdienst of levensovertuiging belijden. Vanuit de constitutionele verhoudingen willen we bijzondere aandacht vragen voor de *veilige afstand, groepsvorming en zorgplicht*.

~ *Veilige afstand (Artikel 58f)*

Wat betreft de mogelijkheden die het voorstel introduceert om ter bestrijding van de epidemie van covid-19 maatregelen te nemen, is van belang dat er

- Bij amvb (met een daaraan vastgekoppelde nadere procedure) buiten woningen een veilige afstandsnorm geïntroduceerd kan worden op alle plaatsen, behalve de woning (artikel 58 f, eerste lid). Sommige beroepen zijn uitgezonderd, waaronder dat van 'zorgverlener ... voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand, en degene jegens wie de werkzaamheden worden uitgevoerd (artikel 58f, vierde lid).
- Het vijfde lid van artikel 58 f stelt: "Bij ministeriële regeling kan vrijstelling worden verleend van het in het eerste lid bedoelde verbod. Aan een vrijstelling kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden."

In artikel 58f (veilige afstand) wordt in het commentaar terecht gewezen op de noodzaak van een wettelijke grondslag ("bij wet") als er sprake is van een beperking van de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het CIO leest in de concept wet dat de afstandsnorm ook geldt voor kerkelijke activiteiten, waar dan ook gehouden (buiten een woning).

Ondanks deze duiding wordt naar de mening van het CIO de grondwettelijke voorwaarde met dit wetsvoorstel niet gerespecteerd. Immers, de norm van anderhalve meter afstand staat niet in de wet. Nu het om een beperking van een grondrecht gaat dient wettelijk duidelijk te zijn tot hoever die beperking gaat.

Het introduceren van een afstandsnorm op zichzelf (voor deze specifieke doeleinden en ook bedoeld als tijdelijk) bezien wij in deze situatie als niet wezenlijk een inbreuk maken op de vrijheid en daarom toegestaan zijn.

Het CIO zou procesmatig nog een opmerking wensen te plaatsen: het CIO zou graag zien dat - als extra waarborg in het voorstel - in de wet wordt toegevoegd dat de amvb ex artikel 58f, lid 2 ook voor goedkeuring aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

Volledigheidshalve merken we op dat voor dit alles geldt dat wij de doelbinding en tijdelijkheid als een wezenlijk element in deze wet bezien.

In lijn met de op 1 juni van kracht geworden Noodverordening leest het CIO art 58f vierde lid voor zover de werkzaamheden niet kunnen worden uitgevoerd op gepaste afstand.

Het CIO gaat er - bij de interpretatie van de zinsnede in art 58f, lid 4 sub b: *voor zover de werkzaamheden niet op gepaste wijze kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van de veilige afstand, en degene jegens wie de werkzaamheden worden uitgevoerd*; - van uit dat geestelijken én geestelijk verzorgers worden gezien als zorgverlener, zoals in een eerdere fase van de bestrijding van de epidemie ook is besproken in de Tweede Kamer (Bijlage I).

Het CIO bevordert dat de landelijke kerkgenootschappen deze functionarissen daarnaast expliciet benoemen in de landelijke kerkelijke protocollen.

Desalniettemin, heeft het CIO zorg dat de hier voorliggende beschrijving mogelijk onvoldoende is. Het gaat hier om de zeer gevoelige zaak van sacramentele en rituele handelingen. Om te voorkomen dat er ongewenste situaties ontstaan rondom de handhaving van de voorliggende wet, verzoeken we u hierover ook in de wet, of in elk geval in de toelichting, helderheid te geven. Deze zorg delen wij met medewerkers van de politie (Bijlage II).

Volledigheidshalve en ten overvloede bepleit het CIO een wettelijke uitzondering zoals bedoeld in het vierde lid of anders op grond van het vijfde lid.

~ Groepsvorming (Artikel 58g)

Het CIO constateert dat artikel 58 g, dat een mogelijkheid inhoudt dat per ministeriële regeling een verbod wordt vastgesteld om zich met een vast te stellen, bepaald aantal personen op 'een bij die regeling aangewezen plaats' (binnen of buiten) op te houden, niet van toepassing is op 'personen die in gemeenschap met anderen godsdienst of levensovertuiging belijden'.

De afstandsnorm van artikel 58 f blijft wel onverlet.

~ Zorgplicht besloten plaatsen (Artikel 58l)

Het CIO leest hierin een zorgplicht ten aanzien van de genoemde plaats zelf en voor het kunnen naleven van de voorschriften door de daar toegelaten personen, 'van de bij of krachtens artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels'.

Aan het niet naleven zijn de verder in dat artikel genoemde consequenties verbonden. Het CIO ziet dit als aandachtspunt waarop in het tweede deel van deze consultatiereactie nader gereageerd zal worden.

Vanuit het uitgangspunt dat de genoemde regels op grond van de genoemde artikelen op zich rechtmatig zijn, is de zorgplicht die bovendien bij wet wordt ingesteld ook te billijken.

Het artikel spreekt in het algemeen 'van de bij of krachtens artikelen 58f tot en met 58j gestelde regels'. Het CIO gaat er daarbij vanuit dat deze tekst moet worden gelezen 'voor zover op de situatie van toepassing'. Immers niet al die bepalingen zijn van toepassing op besloten plaatsen.

4. De realiteit van de handhaving en de maatschappelijke perceptie

De kerkgenootschappen in Nederland nemen hun zorgplicht serieus. Zij hebben in lijn met de tot op heden van kracht zijnde noodverordeningen allen landelijke protocollen opgesteld. Deze protocollen zijn voorts vertaald in lokale gebruiksprotocollen die van kracht zijn in de lokale kerken. De handhaving hangt nauw samen met de Maatregelen voor besloten plaatsen zoals benoemd in artikel

58n, de toepassing van hygiënemaatregelen (58j) en de door de kerk en de staat gedeelde zorgplicht voor besloten plaatsen (58l).

Maatregelen voor besloten plaatsen 58n

Dit artikel behelst in het eerste lid de mogelijkheid dat de burgemeester het bevel geeft dat een gedraging of activiteit gestaakt wordt en kan de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen, wanneer er 'in of vanuit een besloten plaats een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19 ontstaat'. Het derde lid bevat bepalingen in geval van herhaling.

De toelichting vermeldt: "Net als bij de reguliere bevelsbevoegdheden is niet de overtreding bepalend voor het opleggen van een bevel, maar de feitelijke situatie en het gevaar dat hiervan uit gaat. Het bevel is gericht op de beëindiging van de situatie en is op zichzelf geen sanctie. (p.48)

Het gaat hier om vergaande bevoegdheden. Gelet op het feit dat de veiligheidsnormen op zich niet de uitoefening van het recht om godsdienst te belijden als zodanig beperken en de stringente formulering van de omstandigheden waaronder opgetreden kan worden en gelet op de toelichting op dit artikel, kan dit naar de mening van het CIO wel worden gebillijkt, mits zeer zorgvuldig gehanteerd. Hiervoor vragen we de bijzondere aandacht in het gesprek tussen het kabinet én de kerkgenootschappen.

Dat er stringente handhavingsmogelijkheden worden geïntroduceerd (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom en strafbaarstelling) is gegeven de bijzondere situatie in het belang van de volksgezondheid niet onbegrijpelijk, échter vraagt om een bijzondere opvolging dat hierbij geen misbruik van de situatie wordt gemaakt.

Er bereiken ons nu al signalen van burgerlijke overheden (Rhenen, Nijkerk) waar de randvoorwaarden van de Rijksoverheid (o.a. met betrekking tot de 30 personen exclusief personeel) beperkter worden uitgelegd dan op Rijksoverheid wordt gesteld.

Zoals eerder al even benoemd heeft ook de Nationale politie ons gevraagd extra aandacht te vragen voor de praktijk van handhaving in de context van deze consultatie. Wij onderschrijven de door hen geuite zorg volledig (Bijlage II). Naast het verzoek om hier een juridisch volstrekt duidelijke lijn, verzoeken we u ook dringend om aandacht bij de operationele vertaling van de wetgeving. Duidelijke communicatie en afstemming voor de bijzondere verhouding tussen kerk en staat is zeker nu nodig.

Hygiëneregels en overige beschermingsmaatregelen Artikel 58j (Overige regels)

Lid 1, onder a (mogelijkheid ministeriële regels te stellen over hygiënemaatregelen inclusief het gebruik van beschermingsmiddelen) kan wel betrekking hebben op kerkelijke activiteiten (slechts gebruik in een woning is uitgezonderd).

Lid 1, onder b (mogelijkheid ministeriële regels te stellen over 'de uitoefening van beroepen waarbij het naar zijn oordeel niet mogelijk is ten minste de veilige afstand te houden tot een klant of patiënt, met inbegrip van een verbod tot uitoefening daarvan'). Hierbij lijkt het, mede gelet op de toelichting, bedoeld te worden op de zogenaamde 'contactberoepen', zoals kappers etc. In beginsel is het CIO van mening dat het niet nodig is dat geestelijken onder deze definitie worden gebracht, aangezien zij in de context van artikel 58f in bepaalde gevallen vrijstelling verdienen van de afstandsnorm.

In de landelijke én voorts ook in de lokale gebruiksprotocollen volgen de kerkgenootschappen diverse maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijs beperken. Het feit dat dienaangaande regels worden gesteld, lijkt het CIO geen probleem en passend in de maatschappelijke situatie.

Ten slotte

Het CIO wenst te bepleiten dat de Rijksoverheid bevordert dat de autoriteiten lokaal en nationaal weten

1. dat de kerken serieus zijn met het naleven van maatregelen;
2. dat er per landelijk kerkgenootschap protocollen zijn opgesteld;
3. dat die landelijke protocollen - met voorschriften over functionarissen die vitaal zijn voor de eredienst en rituelen - door vertaald zijn naar lokale gebruiksprotocollen.

Kennis over de kerkgenootschappen is gewenst zodat er niet onnodig moeilijkheden op dit vlak ontstaan⁴. Indien en voor zover gewenst is het CIO graag bereid om hier een bijdrage aan te leveren.

Wij zien graag de reactie op onze vragen en opmerkingen tegemoet via het secretariaat van het CIO

Voor direct contact kunt u zich desgewenst wenden tot de secretaris van het CIO

~ * ~ * ~

DW/ 20200603 Reactie *Tijdelijke wet maatregelen covid-19*

⁴ Volledigheidshalve verwijzen we in dat kader graag naar de publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG, te raadplegen via https://vng.azavista.com/event_website_pages/view/home/5db2f5a9-2cd8-4058-9e2a-002a0a1c040b/fcfc8ea727