



Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Justitie en Veiligheid
mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 10 juni 2020
cc De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Tijdelijke wet maatregelen covid-19

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Grapperhaus,

Op 28 mei 2020 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel beoogt de maatregelen die voor de langere termijn nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van het novel coronavirus (2019-nCov, hierna: het 'virus') vorm te geven. Deze tijdelijke wetgeving voorziet onder meer in een nieuw hoofdstuk Va in de Wet publieke gezondheid (hierna: 'Wpg'). Dit hoofdstuk bevat maatregelen en delegatiebepalingen op grond waarvan regels kunnen worden gesteld ter bestrijding van de epidemie, of een directe dreiging daarvan.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Opmerkingen vooraf

De Raad realiseert zich dat dit Wetsvoorstel onder zeer grote tijds- en maatschappelijke druk tot stand is gekomen en onderschrijft het belang ervan. Maatregelen ter bestrijding van de corona-crisis zijn nu neergelegd in noodverordeningen van de veiligheidsregio's. Deze noodverordeningen leggen beperkingen op aan het gedrag van burgers en kunnen daardoor niet te lang duren. Met het Wetsvoorstel wordt voorzien in de specifieke grondslag in een wet in formele zin, die de Grondwet eist als het gaat

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 2 van 13

om beperking van de rechten en vrijheden van burgers. Dit neemt niet weg dat vanuit staatsrechtelijk perspectief de vergaande delegatie naar het niveau van ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur in dit verband een punt van zorg is.

Een significant aantal onderdelen van het Wetsvoorstel dient nog nader te worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) en bij ministeriële regeling. Nu deze nadere regelgeving nog niet beschikbaar is, heeft de Raad geen volledig beeld kunnen krijgen van alle gevolgen van het Wetsvoorstel. De daadwerkelijke impact van het Wetsvoorstel kan pas in combinatie met de nadere uitwerking in lagere regelgeving goed worden beoordeeld. De Raad wordt te zijner tijd daarom graag in de gelegenheid gesteld om aanvullend advies uit te brengen over de nadere uitwerking van het Wetsvoorstel in lagere regelgeving.

Algemene opmerkingen

Voorafgaande aan de artikelsgewijze bespreking van het Wetsvoorstel wenst de Raad eerst de volgende algemene opmerkingen te maken.

Wenselijke toevoeging van zittingen als uitzonderingscategorie onder artikel 58g lid 2 Wpg (groepsvorming)

Ingevolge artikel 58g, eerste lid, Wpg is het verboden zich in groepsverband op te houden met een bij ministeriële regeling vast te stellen aantal, of meer, andere personen op een daartoe bij die regeling aangewezen plaats, niet zijnde een woning. Het tweede lid zondert een aantal gevallen uit van het in het eerste lid geregelde verbod. De Raad vraagt zich af waarom zittingen van de rechterlijke macht hierin niet zijn opgenomen. In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is tenslotte aangegeven dat het in het tweede lid gaat om samenkomsten die constitutionele of verdragsrechtelijke bescherming toekomen. De Raad adviseert om de zittingen van de rechterlijke macht alsnog als uitzonderingscategorie toe te voegen in het tweede lid van artikel 58g Wpg.

Het Wetsvoorstel als grondslag voor beperkingen op grondrechten

Beperkingen van grondrechten dienen hun grondslag te hebben in een wet in formele zin. Vanuit dat oogpunt is het goed om de inhoud uit de verordeningen in een wet te verankeren en zo te voorzien van de vereiste democratische legitimatie. Het valt echter wel op dat het Wetsvoorstel veel delegatiebepalingen bevat. Om de werkelijke normen te kennen en om te kunnen bepalen of en in hoeverre er een beperking wordt gemaakt op grondrechten, dient men dus nog altijd lagere regelgeving te raadplegen.

Potentieel kunnen de bepalingen uit dit Wetsvoorstel en de (nog onbekende) daarop gebaseerde regelgeving aanzienlijke beperkingen opleveren op grondrechten zoals het recht op privacy, recht op 'family life', de vrijheid van vereniging, vergadering en betoging en de godsdienstvrijheid. De Raad mist in de toelichting bij het Wetsvoorstel een uitgebreide toets van de verschillende artikelen (afzonderlijk en in samenhang beschouwd) aan de Grondwet en internationale (mensenrechten)verdragen. De Raad meent dat hier meer en explicieter aandacht aan moet worden



datum 10 juni 2020
pagina 3 van 13

besteed. Dit klemt des te meer nu (nog) onduidelijk is hoe lang de inbreuk op deze grondrechten gaat duren.²

Open normen en rechtszekerheid

Voorts valt op dat veel normen heel ruim, open en vaag zijn geformuleerd. Dit is begrijpelijk vanuit de beoogde flexibiliteit, maar maakt de noodzakelijke voorafgaande toets door de wetgever aan de Grondwet wel lastiger. Ook is dit vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk; voor burgers moet het helder zijn wat de regel is zodat ze hun gedrag daarop af kunnen stemmen (lex certa-beginsel). Ook voor handhavers en rechters is het van belang dat de bepalingen duidelijk zijn; zo wordt voorkomen dat er ongelijkheid ontstaat in handhaving en toepassing. Bij de artikelsgewijze toelichting zal nader worden ingegaan op de openheid en onduidelijkheid van de betreffende begrippen en normen. Zie bijvoorbeeld de toelichting bij de artikelen 58f, 58g en 58n Wpg.

Kenbaarheid van ingangsdatum en tijdstip van de nader te bepalen regels

Niet alleen is het voor burgers, handhavers en rechters belangrijk te weten wat precies de inhoud van de norm is, ook is bij regelmatig wijzigende regelgeving van belang dat heel helder is op welke datum en welk tijdstip een (wijziging van) de regeling ingaat.

Zo worden bijvoorbeeld in artikel 58j, eerste lid, onder a tot en met c, Wpg drie categorieën van regels genoemd. Het verdient aanbeveling in de Toelichting op te nemen dat deze regels, vervat in een ministeriële regeling, zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant onder vermelding van datum en tijdstip vanaf wanneer deze in werking treden.

In het tweede lid wordt de bevoegdheid gegeven om bij ministeriële regeling regels te stellen over andere maatregelen die de kans op verspreiding van covid-19 redelijkerwijze beperken. Lid 2 vervolgt dan met de bepaling: 'Na de plaatsing in de Staatscourant van een krachtens **de eerste zin** vastgestelde ministeriële regeling...'. Voor de regels als bedoeld in dit tweede lid is dus wel plaatsing in de Staatscourant voorzien. Als dan zal ook bepaald worden vanaf welke datum/tijdstip deze regels gelden. Voor de regels van lid 1 is dit niet met zoveel woorden bepaald. Hetzelfde geldt voor andere ministeriële regelingen waarnaar in het Wetsvoorstel wordt verwezen. Het verdient aanbeveling in de Toelichting hier aandacht aan te besteden.

De kwalificatie van gerechtsgebouwen als 'besloten plaats'

Het Wetsvoorstel maakt onderscheid tussen 'besloten plaatsen', 'openbare plaatsen' en 'publieke plaatsen' (artikel 58a Wpg). Blijkens de artikelsgewijze toelichting bij artikel 58a Wpg (MvT, p. 41) zijn 'besloten plaatsen' 'plaatsen die niet voor publiek openstaan', en worden 'gerechtsgebouwen' zonder nadere toelichting aangemerkt als 'besloten plaatsen'.

De Raad acht het wenselijk om in MvT nader toe te lichten waarom 'gerechtsgebouwen' worden aangemerkt als 'besloten plaatsen', en vraagt u om daarbij expliciet aandacht te besteden aan het bijzondere karakter van gerechtsgebouwen, die niet alleen uit een 'back office' bestaan, maar ook

² Omdat op dit moment niet is voorzien hoe de verspreiding van het virus en de verspreiding daarvan verlopen, moet volgens de MvT de mogelijkheid blijven bestaan om de werkingsduur te verlengen (toelichting op het derde lid van artikel V [Vervalbepaling] op p. 59).



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 4 van 13

zittingszalen behelzen. De rechtspraak heeft rekening te houden met partijen, gedetineerden, ketenpartners (het openbaar ministerie en de advocatuur) en publiek.

De aanmerking van gerechtsgebouwen als 'besloten plaatsen' heeft onder andere tot gevolg dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bevoegd is tot het geven van aanwijzingen (artikel 581 lid 2 Wpg). Bovendien kan de burgemeester bevelen geven als omschreven in het voorgestelde artikel 58n Wpg.

De Raad acht dit ongewenst en adviseert in de Toelichting aandacht te besteden aan de bijzondere positie van de rechtspraak in ons staatsbestel (trias politica) en de daarbij behorende rol die gerechtsgebouwen daarin spelen (openbare rechtspraak). In dat verband zou aandacht moeten worden besteed aan de rol van de Minister voor rechtsbescherming, de Minister voor Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak inzake beslissingen over het al dan niet geheel of gedeeltelijk sluiten van gerechtsgebouwen.

Aandacht voor kwetsbare groepen

De Raad werpt de vraag op of er in het Wetsvoorstel voldoende rekening wordt gehouden met groepen die moeite hebben met de naleving, zoals bijvoorbeeld slechtzienden, mensen met een licht verstandelijke beperking etc. De bijzondere positie van dergelijke kwetsbare groepen verdient aandacht bij de verdere uitwerking van het Wetsvoorstel.

In dit kader wordt eveneens bijzondere aandacht gevraagd voor jongeren. Zij kunnen door de maatregelen onevenredig worden getroffen in hun ontwikkelingstaken. In het Wetsvoorstel lijkt geen rekening te worden gehouden met de bijzondere positie, het ontwikkelingsniveau en de ontwikkelingstaken van jongeren waar het gaat om inhoud van de maatregelen, handhaving en berechting. Ook dit verdient nadere aandacht bij de verdere uitwerking.

Verduidelijking overgangsrecht

Het overgangsrecht heeft verduidelijking. De noodverordeningen worden ingetrokken op het moment dat het Wetsvoorstel in werking treedt (MvT, p. 4). Zijn de noodverordeningen toepasbaar als geldend recht bij de (rechterlijke) beoordeling van zaken die zich in de periode van de noodverordeningen hebben voorgedaan? Artikel 1 lid 2 Wetboek van Strafrecht schrijft voor dat bij verandering van wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast (lex mitior beginsel). Het zal lastig worden voor de kantonrechter om te bepalen welke bepalingen hier gunstiger zijn, die van de noodverordeningen of die van de huidige wetgeving en de daarop gebaseerde regelgeving. Voorts is het mogelijk dat de gedragsnorm die gold ten tijde van de verweten gedraging, tijdens de zitting geen strafbaar feit meer is.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 5 van 13

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 58a Wpg (Begripsbepalingen)

Gemeenschappelijke huishouding

De MvT geeft op p. 42 aan in welke gevallen er sprake is van een ‘gemeenschappelijke huishouding’ in de zin van artikel 58a Wpg. Opgemerkt wordt dat ook personen die niet op eenzelfde adres staan ingeschreven tezamen een privaat huiselijk leven kunnen leiden. In dit kader rijst de vraag of er tussen ouders en uithuisgeplaatste kinderen sprake is van een ‘privaat huiselijk leven’. Daarnaast is het de vraag hoe om te gaan met personen die een langdurige (bijvoorbeeld LAT) relatie hebben, maar op verschillende adressen wonen. De Raad adviseert de definitie dan wel de nadere invulling in de MvT te verduidelijken.

Kinderopvang

Bij de definitie van ‘kinderopvang’ wordt verwezen naar artikel 1.1, eerste lid van de Wet kinderopvang. Het is de Raad niet duidelijk of ook organisaties die buitenschoolse opvang aan kwetsbare kinderen bieden (kinderen met een ontwikkelingsstoornis, een licht verstandelijke beperking en/of een psychische stoornis) vallen onder de reikwijdte van artikel 1.1, eerste lid Wet kinderopvang. Als dit niet het geval is adviseert de Raad dit type organisaties onder de reikwijdte van de definitie te brengen.

Zorginstelling en woonvorm in de zorg

De instellingen waar jongeren op last van de rechter op grond van de Jeugdwet worden geplaatst zijn niet meegenomen bij de definitie van ‘zorginstelling’ en ‘woonvorm in de zorg’. Dit roept de vraag op of in jeugdinstellingen voor langdurige en kortdurende opvang de veilige afstand norm (artikel 58f Wpg) moet worden nageleefd. Zeker voor jongeren met een verstandelijke beperking zal het naleven van deze norm niet eenvoudig zijn. Bij de definitie van ‘zorgverlener’ is wel een verwijzing naar de Jeugdwet opgenomen. Hieruit zou afgeleid kunnen worden, gezien de samenhang tussen de definities, dat beoogd is de jeugdinstellingen ook onder de genoemde definities te brengen. Voor zover dit niet beoogd is, adviseert de Raad de MvT op dit punt te verduidelijken. Voor zover dit wel beoogd is, adviseert de Raad bij de definities van ‘zorginstelling’ en ‘woonvorm in de zorg’ een verwijzing naar de Jeugdwet op te nemen. Hiermee worden dan zowel de instellingen voor gesloten jeugdhulp als de ‘open’ jeugdhulp onder de werking van de sectorspecifieke bepalingen van het Wetsvoorstel gebracht.

Dezelfde vraag komt ook op voor de GGZ accommodaties waar betrokkenen op grond van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg verblijven.

Artikel 58d Wpg (Bevoegdheid voorzitter van de veiligheidsregio)

Ingevolge artikel 58d, eerste lid, van het Wetsvoorstel besluit de Minister of de voorzitter van de veiligheidsregio dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de betrokken gemeente bij uitsluiting bevoegd is in geval de uitoefening van een bij of krachtens dit hoofdstuk aan de burgemeester toegekende bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 6 van 13

De Raad merkt op dat onvoldoende duidelijk is in welke gevallen de Minister en wanneer de voorzitter van de veiligheidsregio beslist over het overnemen van de bevoegdheid van de burgemeester. Zijn beiden in dit geval gelijkelijk bevoegd? De Raad adviseert dit in de MvT nader toe te lichten.

In dit verband overweegt de Raad verder dat uit dit artikellid volgt dat het overnemen van bevoegdheden door de voorzitter van de veiligheidsregio 'beperkt' is tot het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen en handhaving. Het criterium voor de overgang van de bevoegdheden van de burgemeester is indien de 'aan de burgemeester toegekende bevoegdheid leidt tot gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. Omdat op grond van dit criterium een (ingrijpende) bevoegdheid is gebaseerd, adviseert de Raad de term 'gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis' helder af te bakenen. In het kader van de bestrijding van het virus kan immers al snel sprake zijn van gevolgen van meer dan plaatselijke betekenis. Geadviseerd wordt om in de MvT nader toe te lichten aan welke situaties hier wordt gedacht.

Dit geldt evenzeer voor de bevoegdheid voor de burgemeester om een ontheffing te verlenen (artikelen 59g tot en met 58i Wpg) die kan worden toegepast 'voor zover het belang van de bestrijding van de epidemie zich hiernaar zijn oordeel niet tegen verzet'. De vraag die daarbij opkomt is of de bestrijding van de epidemie niet per definitie bovenlokaal is en of de bevoegdheid een ontheffing te verlenen daarmee niet steeds door de voorzitter van de veiligheidsregio moet worden uitgeoefend. De Raad adviseert in de MvT ook aandacht te besteden aan de onderlinge verhouding tussen beide criteria.

Verder merkt de Raad op dat het voorgestelde criterium van artikel 58d, eerste lid, Wpg overeenkomt met dat vermeld in artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's (hierna: 'Wvr'). In dit artikel is namelijk bepaald dat in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de voorzitter van de veiligheidsregio ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan:

- a. de artikelen 4 tot en met 7 van deze wet;
- b. de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid;
- c. de artikelen 11, 14, eerste lid, 56, eerste en vierde lid, en 62 van de Politiewet 2012;
- d. de artikelen 5 tot en met 9 van de Wet openbare manifestaties.

In het kader van artikel 39, eerste lid van de Wvr kunnen meer bevoegdheden worden overgedragen dan opgenomen in artikel 58d, eerste lid, van het Wetsvoorstel. Het criterium op basis waarvan hiertoe wordt besloten is evenwel hetzelfde. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat als in het kader van artikel 58d, eerste lid, van de Wpg wordt geoordeeld dat de bevoegdheid van de burgemeester overgaat op de voorzitter van de veiligheidsregio, met betrekking tot artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's ook tot hetzelfde oordeel zal worden gekomen waardoor meer bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

De Raad adviseert om het Wetsvoorstel op dit punt te verduidelijken en aan te geven hoe deze artikelen zich tot elkaar verhouden. Daarbij zou toegelicht kunnen worden waarom er in artikel 58d, eerste lid, van het wetsvoorstel is gekozen voor een apart besluit om de burgemeester te passeren in tegenstelling tot artikel 39, eerste lid, van de Wvr.

De Raad adviseert verder in de MvT aan te geven waarom niet gekozen is voor een raadpleging die



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 7 van 13

plaatsvindt voorafgaand aan de overdracht van bevoegdheden zoals geregeld in artikel 39, vierde lid, Wvr.

Artikel 58f Wpg (Veilige afstand)

Dit artikel is een voorbeeld van een bepaling waarbij de relevante gedragsnorm niet in de wet te vinden is, maar in de ministeriële regeling, terwijl die norm de uitoefening van grondrechten potentieel ernstig beperkt. Ook is het een helder voorbeeld van een norm die enigszins vaag is. Volgens het eerste lid is het verboden zich buiten de woning ‘op te houden’ zonder tot andere personen een veilige afstand te bewaren. Hierbij is niet nader omschreven wat ‘ophouden’ inhoudt. In de MvT wordt dit begrip wel nader toegelicht (p. 45); de Raad geeft u ter overweging dit te verwerken in de wettekst.

Voorts valt op dat de veilige afstand wordt vastgesteld bij AMvB (lid 2), maar dat vervolgens weer van de AMvB kan worden afgeweken bij ministeriële regeling (lid 3). Dit roept de vraag op wat dan precies het nut is van de AMvB. Als het oordeel is dat de afstand per AMvB moet worden geregeld, dient ook de wijziging van die afstand per AMvB plaats te vinden. Een andere optie is dat vooruitlopend op een wijziging van de AMvB de Minister in urgente situaties alvast een regeling kan vaststellen. Ook is het mogelijk de AMvB te schrappen, maar de huidige constructie is niet logisch.

Artikel 58g Wpg (Groepsvorming)

Ook hier komt het begrip ‘ophouden’ weer voor en staat de werkelijke inhoud van de norm in een nog niet bekende ministeriële regeling. Hoeveel personen een verboden groepsvorming opleveren is nog niet bekend. Een dergelijke groep mag zich niet ophouden op een daartoe bij regeling aangewezen ‘plaats’, niet zijnde een woning. Aan wat voor soort plaatsen wordt hier bijvoorbeeld gedacht? In de MvT worden nu alleen cafés en restaurants genoemd.

Ook overigens is de formulering van het eerste lid niet helder. Kennelijk wordt bij ministeriële regeling het aantal personen bepaald waarbij sprake is van een verboden groepsvorming. Begrijpelijk is dat, uitgaande van dat bij ministeriële regeling bepaalde aantal, ook sprake is van een verboden situatie als dat aantal personen zelfs hoger is. De woorden: ‘..., of meer, andere personen...’ zullen hierop duiden, maar maken een en ander niet duidelijk. De Raad adviseert deze bepaling te herformuleren.

Wat betreft het tweede lid van deze bepaling is hierboven reeds aangegeven dat de zittingen in gerechtsgebouwen ontbreken in de lijst met uitzonderingen.

Artikel 58h en 58i Wpg

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 58h Wpg verbiedt burgers om als publiek aanwezig te zijn op een publieke plaats die niet voor publiek geopend mag zijn. Het tweede lid van artikel 58i Wpg verbiedt burgers deel te nemen aan een evenement dat niet mag worden gehouden. Op grond van artikel 68bis lid 1 Wpg is overtreding van deze verboden een strafbaar feit. De Raad vraagt zich af of burgers dus een onderzoeksplicht hebben voor zij een publieke plaats betreden of aan een evenement deelnemen. Gezien de ruime definities van ‘publieke plaats’ en ‘evenement’ zou dat wel een omvangrijke taak zijn voor een gewone burger. De strafbaarstelling van de overtreding van het verbod zou betekenen dat een burger telkens voor het betreden van een winkel, dierentuin, bioscoop, theater, bibliotheek etc. zich moet afvragen: mag deze plek wel open zijn? Zo nee, hebben ze een ontheffing? Als hij dat niet doet, en op goed vertrouwen naar binnen wandelt, voldoet hij aan de

datum 10 juni 2020
pagina 8 van 13

delictomschrijving. De Raad vraagt zich af of dit de bedoeling van de wetgever is en adviseert aan dit punt aandacht te besteden in de MvT.

Artikel 58l Wpg (Zorgplicht besloten plaatsen)

In het voorgestelde artikel 58l, eerste lid, Wpg is bepaald dat degene die bevoegd is tot het aan een besloten plaats, niet zijnde een woning, treffen van voorzieningen of tot het toelaten tot een besloten plaats van personen, ten aanzien van die besloten plaats zorg draagt voor zodanige voorzieningen of toelating dat de daar aanwezige personen de bij of krachtens de artikelen 58f tot en met 58j Wpg gestelde regels in acht kunnen nemen.

De MvT is tegenstrijdig wat betreft het antwoord op de vraag of de zorgplicht voor besloten plaatsen geldt voor besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet. In paragraaf 4.2.5.2 staat hierover onder meer: ‘Dit geldt niet voor de woning en gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Grondwet.’³ In de artikelsgewijze toelichting staat evenwel dat de zorgplicht ook geldt voor gebouwen en besloten plaatsen in de zin van artikel 6, tweede lid, Grondwet (zoals kerkgebouwen, moskeeën en synagogen). De Raad adviseert dit punt nader toe te lichten in de MvT.

Artikel 58m Wpg (Maatregelen voor openbare plaatsen)

De Raad verzoekt om toe te lichten of de burgemeester deze bevoegdheid ten aanzien van het onder de omschreven omstandigheden geven van bevelen betreffende een openbare plaats, al dan niet kan mandateren.

Artikel 58n Wpg (Maatregelen voor besloten plaatsen)

Deze bepaling is een goed voorbeeld van een artikel waarbij een toetsing aan de Grondwet en verdragen van belang is, omdat er potentieel een inbreuk wordt gemaakt op het huisrecht. Dit artikel ziet immers op gedrag ‘achter de voordeur’. Daarom is extra belangrijk dat de norm helder is, zodat de burger weet hoe hij optreden van de overheid in zijn privé-domein kan voorkómen. Volgens het eerste lid kan de burgemeester ingrijpen als door een gedraging of activiteit in of vanuit de besloten plaats een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van covid-19 ontstaat. Wanneer is daarvan sprake? Wat voor gedrag valt hier potentieel allemaal onder? Heeft een burger een onderzoeksplicht op dit gebied?

En wat is in dit geval precies de overtreding van artikel 184 Wpg? Uit de Toelichting blijkt dat niet de gedraging of activiteit die vrees voor verspreiding van het virus heeft doen ontstaan, het strafbare feit is, maar het niet voldoen aan het bevel van de burgemeester, maar dat blijkt niet helder uit de wettekst.

In artikel 58n, derde lid, Wpg is voorts opgenomen dat in geval van herhaling van de in het eerste lid bedoelde gedraging of activiteit de burgemeester aan degene die de besloten plaats gebruikt of die de besloten plaats tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, kan verbieden om daar andere personen aanwezig te laten zijn dan bewoners.

Het is de Raad onvoldoende duidelijk wat wordt bedoeld met de passage: ‘... aan degene die de besloten plaats tegen betaling in gebruik geeft aan een persoon die niet als ingezetene met een adres in

³ MvT, p. 14.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 9 van 13

de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven'. Waarom wordt hier een onderscheid gemaakt ten aanzien van niet-ingezetenen van de gemeente? De Raad adviseert dit punt in de MvT nader toe te lichten.

Ten slotte wijst de Raad erop dat het voor de toepassing van dit artikel nodig zal zijn dat de politie de besloten plaats/woning binnentreedt. Aangezien daaraan geen speciale bepaling is gewijd, is het uitgangspunt dat de Algemene Wet op het Binnentreden hierop van toepassing is. De artikelen 2 en 3 van die wet bepalen dat voor binnentreden zonder toestemming van de bewoner een schriftelijke machtiging is vereist, die wordt afgegeven door de advocaat-generaal bij het ressortspakket, de officier van justitie of de hulpofficier van justitie. De machtiging kan ook worden gegeven door de burgemeester indien het binnentreden gebeurt met een ander doel dan strafvordering. In beginsel is het louter beëindigen van de activiteit of gedragingen en het geven van een bevel tot verwijdering geen handeling met een strafvorderlijk doel. Dit wordt anders als ook met een ander doel wordt binnen getreden. De Raad adviseert in de MvT uiteen te zetten aan welke voorwaarden moet worden voldaan alvorens in dit verband de woning kan worden binnengetreden.

Artikel 58q Wpg (Onderwijsinstellingen)

De Raad constateert dat er geen bevoegdheid is opgenomen om onderwijsinstellingen te verplichten of te adviseren op digitale wijze of op andere wijze buiten het gebouw het onderwijs voort te zetten.

Artikel 58t Wpg (Informatievoorziening)

Ingevolge artikel 58t Wpg verstrekt de burgemeester desgevraagd aan de Minister gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming met betrekking tot dit hoofdstuk van deze wet nodig heeft.

De Raad merkt op dat dit artikel erg ruim is geformuleerd. Kunnen bijvoorbeeld ook (bijzondere) persoonsgegevens worden opgevraagd? En zo ja, is dat dan in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming? Zijn het gegevens die de burgemeester zelf heeft of moet/kan hij die ook weer ergens opvragen? De Raad adviseert om op deze vragen in de MvT nader in te gaan.

Artikel 58u Wpg (Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom)

In artikel 58u Wpg wordt voor diverse situaties/overtredingen een bevoegdheid toegekend voor het toepassen van een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom. In artikel 5:32, eerste lid, van de Awb is evenwel bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. De Raad vraagt zich af of het gelet op het bepaalde in artikel 5:32, eerste lid, van de Awb past een beperking tot één bepaalde handhavingsvariant op te leggen aan een bestuursorgaan en adviseert het Wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Artikel 58v Wpg (Tijdelijke regels inzet digitale middelen)

Artikel 58v Wpg ter zake de *tijdelijke regels inzet digitale middelen* en de daarbij behorende uitvoerige toelichting is niet goed te beoordelen bij het ontbreken van een werkzame en te gebruiken notificatie-app.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 10 van 13

IT-GEVOLGEN

Ten gevolge van het Wetsvoorstel dient het systeem GPS te worden aangepast. De inschatting is dat er voor de Rechtspraak voldoende tijd is om voor 1 juli 2020 de vereiste aanpassing in GPS door te voeren.

De kosten van de aanpassing van GPS voor de Rechtspraak zijn naar schatting minimaal. Er worden dan ook geen structurele kosten voor IT verwacht.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. De omvang van die gevolgen is voor de Raad echter nog niet goed in te schatten. Hieronder is dit toegelicht.

Omvang van de effecten

De maatregelen om verdere verspreiding van het covid-19-virus te voorkomen, en de daaruit voortvloeiende rechtszaken over bijvoorbeeld de boetes en de lasten onder dwangsom, kunnen een substantieel effect hebben op het aantal zaken bij de Rechtspraak. Zo heeft in twee maanden tijd het handhaven van de noodverordening vanwege maatregelen om de verdere verspreiding van het covid-19-virus te voorkomen geleid tot meer dan 18.000 boetes.⁴ De Raad acht het aannemelijk dat deze boetes op termijn zullen leiden tot extra rechtszaken. Zo zal de bereidheid tot verzet tegen de strafbeschikking naar verwachting groot zijn door de hoogte van de boete, en zal de bereidheid tot verzet alleen maar toenemen door de berichtgeving over de impact van deze strafbeschikking (vermelding op de justitiële documentatie). Dit kan leiden tot extra belasting voor de kantonrechter. Doordat vanwege het Coronavirus, althans tot 11 mei jl., geen, althans geen fysieke, zittingen bij de kantonrechter konden plaatsvinden, is het de vraag of deze zaken op korte termijn behandeld kunnen worden. Ook kan een verzoek tot een voorlopige voorziening (vovo) bij de bestuursrechter leiden tot extra werk omdat dit veelal zal gaan om spoed-vovo's die op korte termijn om een uitspraak vragen.

De (verwachte) effecten als gevolg van de noodverordeningen heeft de Raad niet in kaart gebracht. De Raad heeft ook niet geadviseerd over de noodverordeningen en de handhaving van die verordeningen. De Raad concludeert hier slechts dat de noodverordeningen, en het nu voorgelegde Wetsvoorstel, substantiële effecten zouden kunnen hebben. De omvang daarvan kan de Raad op dit moment echter niet inschatten. Dit geldt temeer nu de inhoud van de AMvB en de ministeriële regelingen waarin dit Wetsvoorstel nader zal worden uitgewerkt op dit moment nog niet bekend is.

Wijziging grondslag

De grondslag voor het uitvaardigen van maatregelen om verdere verspreiding van het covid-19-virus te voorkomen, wijzigt. Die wijziging brengt naar verwachting van de Raad op zichzelf geen

⁴ Zie [nieuwsbericht NOS van 22 mei 2020](#).



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 11 van 13

noemenswaardige wijziging in de werklust voor de Rechtspraak met zich: de materiële normen zullen naar verwachting niet (veel) afwijken van de huidige noodverordeningen.⁵ Daarbij sluit de gekozen wijze van handhaving aan op de huidige wijze van handhaving.⁶ Dat betekent dat het verschil in werklustgevolgen tussen de noodverordeningen enerzijds en het Wetsvoorstel anderzijds vrijwel nihil is.

Afsluitend

De Raad is met uw ministerie in gesprek over de financiële gevolgen van de huidige covid-19-crisis voor de Rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen. Eventuele gevolgen vanwege dit Wetsvoorstel en andere wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die worden uitgevaardigd in relatie tot covid-19, neemt de Raad graag mee in die gesprekken.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken/aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

H.C. Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

⁵ Zie ook paragraaf 4.2.1, pagina 8, van de MvT.

⁶ Vgl. paragraaf 8.3, pagina 37, van de MvT.



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 12 van 13

Wettekst

Artikel 58i Wpg (Evenementen)

Artikel 58i, lid 2: het verdient aanbeveling om toe te voegen: ‘of mag plaatsvinden’ .

Memorie van Toelichting

MvT, p. 3, 3^e alinea:

Weghalen ‘(de ‘anderhalvemeternorm’)’ nu de veilige afstand wordt bepaald bij AMvB: zie artikel 58f lid 2.

MvT p. 6, 1^e alinea, een na laatste zin

Het lijkt dat hier na het woordje 'dat' zou moeten staan ‘afschaling van’.

MvT, p. 6, onder 1

De eerste zin is niet af.

MvT, p. 7 onder 2. (1^e alinea)

Het lijkt beter te spreken van ‘ministeriële regelingen’. De vermelding van artikel 58f, tweede lid, lijkt niet juist. Bedoeld zal zijn artikel 58v, eerste lid.

MvT, p. 7, laatste alinea

Met de verwijzing naar artikel 58f zal bedoeld zijn te verwijzen naar 58c. Artikel 58f ziet evenals artikel 58v op de algemene maatregel van bestuur.

MvT, p. 11, laatste alinea

Bedoeld zal zijn te verwijzen naar de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding. In regel vijf zal niet bedoeld zijn te spreken over 'bekleding'.

MvT, p. 13, 5^e alinea

(Tot slot...): de verwijzing naar artikel 58j, tweede lid, lijkt niet juist. Bedoeld zal zijn te verwijzen naar de artikelen: 58e, 58g, vierde lid, 58h, derde lid, 58i, derde lid en 58j, derde lid.

MvT, p. 13, linker kolom, vak 2 en vak 3

Het lijkt dat de bedoeling is om te verwijzen naar de tekst achter de wettelijke bepalingen: zie vak 1 en vak 4. Het lijkt beter in vak 2 te spreken over ‘sluiten van publieke plaatsen’, en in vak 3 over ‘verbieden van evenementen’.

MvT, p. 19, 3^e alinea

Na Autoriteit Persoonsgegevens toevoegen: ‘(AP)’.

MvT, p. 19, 4^e alinea, tweede volzin

Bedoeld zal zijn: *Een kernvraag die steeds boven komt en die bijvoorbeeld ook in het kader van de*



Raad voor de
rechtspraak

datum 10 juni 2020
pagina 13 van 13

appathon door de Autoriteit Persoonsgegevens is gesteld, is die over mogelijk onwenselijke verplichtstelling van een app door 'derden', die een persoon bijvoorbeeld de toegang tot een gebouw ontzegt als hij geen gebruik maakt van de app of daar geen inzage in wil geven.

MvT, p 33

In het eerste tekstblok op pagina 33 van de MvT staat bij de zinssnede 'Ook voorziet de wet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, waaronder hygiënevoorschriften' ten onrechte een verwijzing naar artikel 58n in plaats van 58j.

MvT, p. 35, 1^e alinea

Bedoeld zal zijn:

In deze context is het aan de lidstaten te bepalen ... *of*

In deze context staat het de lidstaten vrij te bepalen

MvT, p. 39, laatste alinea, onderste regel

De vermelding 'gemeenten veiligheidsregio's...' lijkt niet juist.

MvT, toelichting bij artikel 58j

In de toelichting bij 58j, vierde lid, is sprake van Wet gezichtsbedekkende kleding. De citeertitel van deze wet luidt: Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding.