

Advies Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 en Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid- 19

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister voor Rechtsbescherming drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 3 november 2020

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

Op 27 oktober 2020 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake een tweetal ministeriële regelingen op basis van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: 'de Tijdelijke wet') die recent door de Eerste Kamer is aangenomen: de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 en de Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19 (hierna: de 'Regelingen').

DE REGELINGEN

De Tijdelijke regeling maatregelen covid-19

De juridische basis voor de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 is gelegen in de Tijdelijke wet. Deze wet bevat het juridisch kader, regelt bevoegdheden van betrokken instanties, en bepaalt de wijze van handhaving (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) ten tijde van de corona-crisis.

Met de invoering van de Tijdelijke wet worden de geldende noodverordeningen vervangen door hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid (hierna: de 'Wpg') en de daarop gebaseerde regelgeving, te weten het Besluit veilige afstand en ministeriële

regelingen. Onderhavige regeling bevat een vertaling van de maatregelen in de noodverordeningen naar de systematiek van hoofdstuk Va van de Wpg. Deze vertaling heeft volgens de Toelichting (p.11) op een zoveel mogelijk beleidsneutrale wijze plaatsgevonden.

De Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19

Met de Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19 wordt een drietal aanvullende mondkapjesverplichtingen opgenomen in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19. Het gaat om mondkapjesverplichtingen in voor het publiek toegankelijke binnenruimten, in onderwijsinstellingen en voor contactberoepen.

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

ADVIES

ALGEMENE OPMERKINGEN

In zijn advies over het voorstel voor de Tijdelijke Wet schreef de Raad het volgende:

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

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.

² p. 2.en 3; <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2020-19-advies-tijdelijke-wet-maatregelen-covid-19.pdf>

In de MvT bij het definitieve wetsvoorstel is vervolgens uitgebreider aandacht besteed aan grondrechten in verband met de beperkingen die de Tijdelijke wet mogelijk maakt. In dat betreffende hoofdstuk wordt echter terecht aangegeven dat er bij het vaststellen van amvb's of ministeriële regelingen weer een aparte toetsing moet plaatsvinden.³ Ook in de Tijdelijke Wet staat in artikel 58 lid 2 expliciet bepaald dat de bevoegdheden van deze wet, slechts mogen worden toegepast voor zover die toepassing:

- a. gelet op de ernst van de bedreiging van de volksgezondheid noodzakelijk is;
- b. in overeenstemming is met de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat; en
- c. gelet op het in het eerste lid genoemde doel de uitoefening van grondrechten zo min mogelijk beperkt en aan dat doel evenredig is.

In § 3.2 van de Toelichting bij de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 wordt dit toetsingskader uiteengezet, worden de belangen kort benoemd (grondrechten, maatschappelijke en economische belangen) en wordt de conclusie genoteerd, maar de belangenafweging wordt niet geëxpliciteerd. Aan het einde van de paragraaf wordt opgemerkt dat de beoordeling van noodzaak en proportionaliteit van de verschillende maatregelen verder wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. De Raad constateert dat deze toelichting niet bij iedere maatregel wordt gegeven en geeft in overweging de Toelichting op dit punt nader aan te vullen.

A. TIJDELIJKE REGELING MAATREGELEN COVID-19

Begripsbepalingen (artikel 1.1)

- Definitie van 'publiek' en positie van procesdeelnemers
Het begrip 'publiek' wordt in de regeling gedefinieerd als 'personen die op een publieke plaats aanwezig zijn, met uitzondering van de daar werkzame personen'. Personen die plaats nemen op de publieke tribune vormen bij een zitting het publiek. De rechters, griffiers, bodes en parketwachten vallen onder de uitzondering 'de aldaar werkzame personen'. De procesdeelnemers, zoals advocaten, officieren van justitie, procespartijen en andere procesdeelnemers, en in voorkomende gevallen tolken, getuigen, slachtoffers en deskundigen, vallen niet onder deze begripsbepaling. Zij zijn noch publiek, noch zijn zij 'daar werkzaam'.
Het behoeft geen betoog dat het dragen van een mondkapje niet bijdraagt aan een goede communicatie ter zitting. De Raad adviseert daarom om de procesdeelnemers ook als uitzonderingscategorie aan te wijzen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de volgende formulering: '[...] met uitzondering van de daar functioneel aanwezige personen'. Overigens worden in de zittingszalen ook kuch/spatschermen tussen de procespartijen geplaatst, waarmee het risico op

³ Zie bijvoorbeeld § 5.2: 'bij het vaststellen van de amvb en de ministeriële regelingen dient aan de hand van de actuele stand van het virus, de wetenschappelijke inzichten en voortgang van de bestrijding te worden beoordeeld in hoeverre maatregelen die grondrechten beperken, noodzakelijk zijn voor het doel van de bestrijding van de epidemie' en 'dat de vaststelling van de amvb en de ministeriële regelingen slechts mag plaatsvinden voor zover de daarin geregelde maatregelen noodzakelijk zijn voor de bestrijding van de epidemie en de gevolgen van de maatregelen niet onevenredig zijn aan dat doel.'

overdracht van het virus ook beperkt wordt.

- Definitie van 'instelling voor topsport'
De Raad mist een definitie van het begrip 'instelling voor topsport' uit de artikelen 6.1, 6.2 en 6.4. Weliswaar wordt hier in de Toelichting wel op ingegaan, maar het verdient de voorkeur om dit voor de duidelijkheid ook in de tekst van de regeling te definiëren.

Groepsvorming boven dertig personen (artikel 3.2)

De Raad adviseert in de Toelichting helder uiteen te zetten hoe een erf bij een publieke binnenruimte en besloten plaatsen (artikel 3.2 lid 1) en een erf behorende bij een publieke plaats of een erf behorende bij een besloten plaats (artikel 3.1 lid 1) zich tot elkaar verhouden. Geldt voor al deze erven dat er zich maximaal vier personen mogen ophouden?

Het maximum van 30 personen in de publieke gedeeltes van gerechtsgebouwen (artikel 4.2)

Per zelfstandige ruimte van een publieke binnenruimte mogen ingevolge lid 1 van artikel 2.4 ten hoogste dertig personen als publiek aanwezig zijn. In lid 2 worden enkele in artikel 58g van de Tijdelijke wet genoemde personen en activiteiten van dit maximum uitgezonderd. Het valt op dat artikel 58g, lid 2 sub i -'een bijeenkomst die plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een rechter of een officier van justitie in de uitoefening van zijn ambt of die dient ter behandeling van een bezwaar of administratief beroep' - niet is meegenomen in deze opsomming van de uitzonderingen. De Raad vraagt zich af of dit abusievelijk niet is gebeurd? Hiermee wordt namelijk (in strijd met het uitgangspunt van beleidsneutraliteit) afgeweken van de geldende Noodverordeningen, artikel 2.1 lid 2 onder f, waarin een uitzondering is gemaakt voor 'samenkomsten die noodzakelijk zijn voor de continuering van de dagelijkse werkzaamheden van instellingen, bedrijven en andere organisaties, voor zover hun aanwezigheid in het gebouw beperkt blijft tot ten hoogste 100 personen per zelfstandige ruimte'. Uit de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 13 oktober 2020 (Kamerstukken II, 25295, nr. 606, p. 8, vijfde bullit) blijkt dat ook zittingen in een gerechtsgebouw onder deze uitzonderingsbepaling vallen.

De Raad is dan ook van mening dat deze generieke uitzonderingspositie moet worden gecontinueerd. Extra beveiligde zittingszalen hebben een grotere capaciteit en voor de voortgang van de behandeling van grote zaken kan het noodzakelijk zijn dat meer dan dertig personen als publiek kunnen worden toegelaten. Dit neemt evenwel niet weg dat in het overgrote deel van de zittingen de norm van dertig personen per zitting bij lange na niet gehaald wordt. De zittingszalen zijn daar eenvoudigweg te klein voor, nu ook nog de 1,5 meter norm van toepassing is.

De Raad adviseert gelet op het voorgaande om artikel 58g, lid 2 sub i van de Tijdelijke wet toe te voegen aan de opsomming in artikel 4.2 lid 2 van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19.

Reservering per tijdvak (artikel 4.3)

Artikel 4.3 bepaalt dat voor aankomst een bepaald tijdvak moet worden gereserveerd. De huidige praktijk bij de gerechten is dat er voor de duur van de zitting waarop de zaak wordt behandeld wordt gereserveerd. Dat is een afgebakend tijdvak, echter niet in uren. Gelet op de aard van een zitting is een afbakening in uren niet wenselijk en ook niet goed mogelijk. De Raad gaat ervan uit dat met een reservering per zitting voldaan is aan het vereiste van reservering per tijdvak.

Inwerkingtreding en verval (artikel 8.1)

In relatie tot de inwerkingtreding merkt de Raad op dat zodra de Tijdelijke wet en de Regelingen in werking treden, de noodverordeningen en daarmee ook de daarop gebaseerde besluiten en ontheffingen komen te vervallen. De ontheffingen die reeds waren verleend onder de noodverordeningen zullen na inwerkingtreding van de nieuwe wet opnieuw moeten worden aangevraagd (Toelichting, p. 30). Op dit punt is mogelijk een effect op de werklast van de gerechten te verwachten als een eerder onder de noodverordening verleende ontheffing nu niet meer wordt verleend. Uitgangspunt is echter beleidsneutraliteit, wat erop lijkt te duiden dat eerder onder de noodverordeningen verleende ontheffingen bij een aanvraag onder de nieuwe wet en de Regelingen opnieuw zullen worden verleend.

B. REGELING AANVULLENDE MONDKAPJESVERPLICHTINGEN COVID-19

Handhavingsparagraaf wenselijk

De handhaving van de corona-maatregelen is in de Tijdelijke wet geregeld. De uitbreiding van de mondkapjesverplichting is een nieuwe maatregel. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid en gelet op de grote maatschappelijke impact van deze maatregel acht de Raad het wenselijk om in de Toelichting van de Regeling aanvullende mondkapjesverplichtingen covid-19 aandacht te besteden aan de handhaving. Het moet helder zijn hoe gehandeld kan worden indien personen weigeren een mondkapje te dragen. Kunnen functionarissen en private personen zelf iemand uit een gebouw verwijderen indien die persoon weigert een mondkapje te dragen? Of moet hiervoor bijvoorbeeld de politie worden ingeschakeld?

Ook binnen de gerechten gaat de verplichting tot het dragen van een mondkapje voor personen ouder dan 13 jaar gelden. De ervaring tot nu toe is dat bijna iedereen zonder problemen een mondkapje draagt. Nu het dragen van een mondkapje niet langer een advies is maar verplicht wordt gesteld, komt ook de vraag naar de wijze van handhaving van deze verplichting aan de orde.

Hier ligt een parallel met de handhaving van de huisregels die nu al binnen de gerechten gelden. De huisregels zijn per gerecht gepubliceerd op rechtspraak.nl. Bij overtreding van de huisregels door bezoekers hebben de gerechten de mogelijkheid de toegang te weigeren. De Raad is van mening dat de 'beheerders' van de gerechten ook over deze bevoegdheid beschikken als het gaat om de handhaving van de covid-19 maatregelen, die in feite een aanvulling op de huisregels vormen. In het uiterste geval lijkt het voor de hand te liggen om een beroep te doen op de buitengewoon opsporingsambtenaren of de (parket)politie.



WERKLAST

De werklastconsequenties van de Regelingen zijn op dit moment (nog) niet in te schatten.

Naarmate strenger gehandhaafd gaat worden en het draagvlak voor de covid-19 maatregelen afneemt kan dit leiden tot een toename van het aantal verzetszaken tegen strafbeschikkingen bij de kantonrechter.

Aannemelijk is dat naarmate de corona-crisis voortduurt, er vaker om een individuele ontheffing van de burgemeester zal worden verzocht. Daarnaast vervallen de reeds verleende ontheffingen. Deze ontheffingen moeten desgewenst opnieuw worden aangevraagd. Dit alles kan leiden tot meer beroepen bij de rechtbank.

Afsluitend

De Raad herhaalt verder dat hij met uw ministerie in gesprek is 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 het eerdere wetsvoorstel en onderhavige ministeriële regelingen, neemt de Raad graag mee in die gesprekken.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van de Regelingen en geeft in dit advies een aantal aandachtspunten mee, die met name (de organisatie van) de rechtspraak betreffen. De Raad vraagt u om de Regelingen op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

Hoogachtend,

H.C. Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak