

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Uitsluitend per e-mail

Ministerie van Justitie en Veiligheid

t.a.v. (10)(2e) (10)(2e)

Den Haag, 4 juni 2020

dossiernummer: 109023

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (10)(2e)

e-mail: (10)(2e) @advocatenorde.nl

Betreft: wetsvoorstel: tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Geachte minister,

Bij brief van 29 mei 2020 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel 'tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (tijdelijke wet maatregelen covid-19)'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissies rechtsstatelijkheid, strafrecht en bestuursrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u de adviezen van de adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken. Op basis van deze adviezen plaatst de NOvA vraagtekens bij de wenselijkheid en noodzakelijkheid van dit wetsvoorstel en ziet voldoende ruimte in de noodverordeningen dan wel het bestaand instrumentarium. Nieuwe wetgeving is dan ook niet nodig.

Hierbij komen de zorgen over de werkingsduur en de mogelijkheid van verlenging van dit wetsvoorstel. Deze maken de voorgestelde maatregelen de facto van onbepaalde tijd en zijn daarmee te lang gelet op de diverse grondrechten beperkende bepalingen van dit wetsvoorstel.

Aandacht vraagt de NOvA ook voor de voorgestelde straffen. De proportionaliteitstoets wordt daar in veel gevallen niet doorstaan.

De NOvA heeft vanwege de huidige uitzonderlijke omstandigheden begrip voor gewenste spoedeisendheid. Een dergelijk belangrijk wetsvoorstel moet evenwel ook zorgvuldig worden bestudeerd en becommentarieerd. De gegeven reactietermijn, mede gezien de omvang van het wetsvoorstel, leidde er toe dat op hoofdlijnen moest worden gereageerd. De NOvA maakt zich in dit verband dan ook zorgen over de

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 (10)(2e)

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

zorgvuldigheid en kwaliteit van wetgeving. Een langere reactietermijn was in dit verband dan ook aan te bevelen.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad.

(10)(2e)

(10)(2e)

(10)(2e)

(10)(2e)

bijlage: advies van de adviescommissies

ADVIES

Van:	adviescommissie rechtsstatelijkheid
Datum:	3 juni 2020
Betreft:	tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (tijdelijke wet maatregelen covid-19)

SAMENVATTING**Opmerking vooraf**

- Gezien de korte termijn (tot donderdag 4 juni) die is gegeven om te reageren op het wetsvoorstel heeft de adviescommissie rechtsstatelijkheid zich moeten beperken tot een reactie op hoofdlijnen. De adviescommissie rechtsstatelijkheid heeft vanwege de huidige uitzonderlijke omstandigheden begrip voor de gewenste spoedeisendheid. De commissie meent dat dit evenwel niet te koste mag gaan van zorgvuldigheid en kwaliteit van wetgeving en maakt zich hier zorgen over.
- Dit advies heeft dan ook een voorlopig karakter, dat te zijner tijd uitgebreid of bijgesteld kan worden na rustiger overweging.

Conclusie

- De adviescommissie staat kritisch tegenover de omvang, proportionaliteit en effectiviteit van dit wetsvoorstel. Dit geldt met name ten aanzien van de onbepaalde duur van de diverse grondrechten beperkende bepalingen en bevoegdheden.
- Het wetsvoorstel maakt het mogelijk te veel en te ver gaande beperkingen van bewegings- en vergadervrijheden voor een onbepaalde periode normaal te maken; beperkingen die niet normaal zijn en ook niet behoren te zijn in een democratische samenleving.
- De adviescommissie acht op zichzelf juist dat de beperking van grondrechten en -vrijheden in een wet in formele zin wordt geregeld, maar vraagt zich af waarom de kennelijk beoogde inmenging in grondrechten en -vrijheden niet reeds in voldoende mate geregeld kan worden door het inzetten van tijds- en plaatsgebonden noodverordeningen zoals de noodwetgeving thans mogelijk maakt.
- Voor zover het antwoord op voornoemde vraag is dat de bevoegdheid om noodverordeningen af te kondigen onvoldoende ver gaat om de met dit wetsvoorstel beoogde inmenging in grondrechten en -vrijheden te bereiken, is zulks een reden om dit wetsvoorstel niet, en zeker niet op deze overhaaste wijze, in overweging te nemen zonder een diepgaande kritische toetsing aan de Grondwet en internationale verdragen en een rustig en weloverwogen democratisch debat in het parlement en de samenleving als geheel.

Reactie op hoofdlijnen

- De adviescommissie staat kritisch ten opzichte van dit wetsvoorstel. Niet kan worden ingezien waarom niet kan worden ingezet op in tijd en plaats beperkte noodverordeningen als thans gebeurt met het oog op concrete virusuitbraken, zoals recentelijk in nertsenfokkerijen en slachterijen. Is de verspreiding in beeld en onder controle, dan kan de noodverordening weer ingetrokken.
- De adviescommissie merkt op dat de regulering ten aanzien van grotere evenementen voorlopig een noodzaak zal zijn in het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus.

Gedoeld wordt hier op maatregelen betreffende het maximeren van het toegestane publiek en het afstand houden teneinde verspreiding van het virus te beperken. Op dit onderdeel acht de adviescommissie de rationale van het wetsvoorstel aanvaardbaar en nodig. Regels met betrekking tot afstand en ook groepsvorming buiten evenementen zouden er evenwel niet moeten komen, zeker niet als daarmee inbreuk wordt gemaakt op de grondrechten van vergadering en het huisrecht. Of voor groepsvorming zou dan in ieder geval in de wet zelf een proportioneel 'minimumaantal' personen (bijvoorbeeld honderd), moeten worden opgenomen waarvoor een en ander zal gelden.

- De adviescommissie heeft de indruk dat de werkingsduur van deze wetgeving één jaar is, met de mogelijkheid van verlenging. De adviescommissie maakt zich hier zorgen over. De werkingsduur en de mogelijkheid tot verlenging maken de maatregelen de facto van onbepaalde tijd en zijn daarmee te lang gelet op de diverse grondrechten beperkende bepalingen. Zie daartoe ook het advies van de adviescommissie bestuursrecht.
- De adviescommissie maakt zich zorgen dat willekeur in de handhaving en het opleggen van sancties op de loer ligt. Het verbod op willekeur is een zeer belangrijk beginsel van algemeen behoorlijk bestuur dat de kern van de rechtsstaat beschermt. De overheid communiceert dat 'we het samen moeten doen' en dat het vanuit de burgers zelf moet komen (draagvlak), maar beoogt met deze wet een instrumentarium in het leven te roepen om handhavend en sanctionerend te kunnen optreden. Ook in de Memorie van Toelichting in paragraaf 1 (*"Regels alleen zullen niet helpen..."*) wordt gecommuniceerd dat naleving van de afstandsregels in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid is. Het is echter niet duidelijk waar de eigen verantwoordelijkheid eindigt en de overheid acht dat zij moet kunnen handhaven en sanctioneren en dat ook daadwerkelijk doet. In deze discrepantie zit teveel risico op willekeur: burgers moeten weten en kunnen begrijpen wat precies van hen wanneer verwacht wordt en wat de consequenties zijn als zij een concrete regel schenden. Indien het zo is dat handhaving buiten de gevallen van evenementen op termijn toch geen enkele prioriteit zal hebben, dan behoort deze wet beperkt te worden tot die evenementen. Maar juist daarvoor is voorshands niet duidelijk wat deze wet toevoegt ten opzichte van het bestaande instrumentarium van noodverordeningen. Zie daartoe ook het advies van de adviescommissie bestuursrecht.
- De Memorie van Toelichting stelt in paragraaf 5.3 dat bij de digitalisering van het bron- en contactonderzoek door de GGD de vrijwilligheid „uitgangspunt" moet zijn (5.3). Dit wordt vastgelegd in artikel 58v lid 2 Wpg (nieuw) dat een ieder verbiedt aan anderen het gebruik van of het geven van inzage in digitale middelen verplicht te stellen. Blijkens art. 68bis lid 3 Wpg (nieuw) zou schending van dit verbod strafbaar worden. De adviescommissie staat daar niet afwijzend tegenover.
- Over de notificatieapp meldt de Memorie van Toelichting op paragraaf 5.5.4 dat de inzet ervan "proportioneel" is 'gelet op de ernst en de gevolgen van de epidemie van het virus'. En de inzet ervan zou ook "noodzakelijk" zijn. De adviescommissie merkt hierbij op dat of iets "proportioneel" (of "noodzakelijk") is afhangt van de omstandigheden, de alternatieven en het gewicht van andere belangen.
- De adviescommissie beveelt aan om vooral in te (blijven) zetten op voorlichting en preventie. Campagnes in de media en op publieke punten, over handen wassen, thuis blijven indien, etc. Daarnaast dus op snel ingrijpen als dat in concrete gevallen moet (eventueel met tijdelijke, deugdelijke noodverordening), en snel afbouwen zodra dat kan.

ADVIES

Van:	adviescommissie bestuursrecht
Datum:	3 juni 2020
Betreft:	tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Inleiding

Op 28 mei jl. is het (concept)voorstel van wet "*Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet covid-19, hierna: de wet)*" ter consultatie voorgelegd. Het voorstel van wet is voor de adviescommissie bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten ("commissie") aanleiding om het volgende advies uit te brengen, dat u hieronder aantreft.

Dit advies is verder als volgt opgebouwd. Na enkele inleidende opmerkingen over de aanleiding tot de wet worden enkele opmerkingen gemaakt over de gekozen systematiek. Ook worden enkele opmerkingen gemaakt over noodzakelijke waarborgen waarin de wet moet voorzien. Hierna volgen artikelsgewijs opmerkingen die vooral zien op de gekozen definities en normeringen. Afgesloten wordt met een conclusie en enkele aanbevelingen.

Aanleiding wet

De recente uitbraak van het coronavirus (covid-19) en de ontdekking van geïnfecteerde personen in Nederland heeft de afgelopen maanden geleid tot een aantal zeer ingrijpende maatregelen om (de gevolgen en verspreiding van) dit virus in te dammen. Publieke gebouwen zijn gesloten, er zijn afstandnormen geïntroduceerd en het dagelijks leven is bevroren. Deze tijdelijke maatregelen zijn neergelegd in opeenvolgende (model)noodverordeningen die hun basis vinden in de Wet publieke gezondheid ("Wpg") en de Gemeentewet.

Inmiddels is duidelijk dat de maatregelen weliswaar nog steeds tijdelijk zijn, voor de duur van de epidemie, maar dat de duur van de epidemie onbekend is en mogelijk nog een jaar of langer zal voortduren. Omdat een noodverordening als instrument per definitie een kortdurend karakter kent is deze niet geschikt voor een langdurige tijdelijke situatie. Dit ook omdat de maatregelen neergelegd in de opvolgende noodverordeningen een inbreuk maken op diverse grondrechten en verdragsbepalingen. Duren deze inbreuken langer voort, dan is een meer solide wettelijke basis vereist gelet op het bepaalde in de Grondwet en de diverse verdragen. De wet beoogt te voorzien in deze meer solide wettelijke basis terwijl de wet ook het tijdelijke karakter van de diverse maatregelen en de daarmee gepaard gaande inbreuken beoogt te waarborgen.

Systematiek van de wet

Als gezegd is de wet ingegeven vanuit de uitbraak van covid-19 en de dan noodzakelijke maatregelen ter bestrijding van de epidemie en de bestrijding daarvan. De wetgever heeft er niet voor gekozen om gebruik te maken van het bestaande instrumentarium, te weten een gehele of beperkte noodtoestand krachtens de Wet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en bijvoorbeeld de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

In de wet wordt gesteld dat dit bestaande instrumentarium niet toereikend zou zijn. Aan dit standpunt kan worden getwijfeld omdat maatwerk mogelijk is via de Wet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en daarin genoemde (slappende) regelingen die kunnen worden geactiveerd. De commissie geeft in overweging nader te onderbouwen waarom voor een nieuwe wet is gekozen in plaats van het bestaand instrumentarium. Er lijkt sprake te zijn van incidentenwetgeving en niet van meer 'principle-based' wetgeving. Vanuit deze observatie geeft de commissie in overweging het bestaande instrumentarium voor zover nodig aan te passen zodat ook in het geval van een epidemie daarop kan worden teruggevallen en dat dus niet van geval tot geval tot nieuwe wetgeving moet worden gekomen. Dit ook gezien het vervallen van de wet zodra de epidemie is geëindigd. De commissie wijst hierbij ook op de voorlichting door de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei jl.

De keuze om de Wpg als basis van de wet te laten dienen, met als uitgangspunt dat de maatregelen dienen bij te dragen aan de bestrijding van de epidemie of de dreiging daarvan, maakt dat de maatregelen dus binnen dit meer algemene kader van de Wpg dienen te blijven. Dit houdt onder meer in dat de voorgestelde maatregelen binnen dit kader voorzien moeten zijn van een gedegen onderzoek naar het medisch nut en noodzaak van die maatregelen. Immers, binnen deze kaders moeten de voorgestelde maatregelen ook hieraan bijdragen. De commissie merkt op dat deze gelaagdheid de uitvoerbaarheid van de wet kwetsbaar maakt, vooral indien er geen consensus bestaat binnen de medische wetenschap over (de effectiviteit van) de maatregelen. Wij noemen de discussie over de mondkapjes.

Zoals ook volgt uit (de toelichting op) de wet, voorziet de wet in de op de overheid rustende en afdwingbare positieve verplichtingen om de Nederlandse bevolking te beschermen tegen de effecten van de epidemie. Deze positieve verplichtingen kennen echter ook een nadrukkelijke spiegelzijde. De overheid kan onder deze positieve verplichtingen ook gehouden worden om bepaalde inbreuken op grondrechten te voorkomen of de uitoefening van grondrechten mogelijk te maken. De wet wijdt hier slechts summier aandacht aan en voorziet niet in maatregelen om – ook gedurende een epidemie – invulling te geven aan deze positieve verplichting. Volstaan wordt immers met verbodsbepalingen. Dit vraagt om een nadere weging van de wet en de daarin neergelegde maatregelen. Voorzien moet worden in een 'fair balance' in lijn met de rechtspraak van het EHRM.

Een en ander klemmt te meer nu de wetgever heeft gekozen voor een 'raamwet' waarin de maatregelen slechts in algemene zin worden omschreven en dus slechts in algemene zin wordt voorzien in een wettelijke basis voor de inbreuk die een maatregel met zich brengt. De concrete invulling van een maatregel – en dus ook de aard en omvang van een inbreuk – vindt plaats bij Algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of door besluitvorming van het lokale bevoegde gezag (burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio). Of en in welke mate dan democratische controle op dit proces kan en zal plaatsvinden is onduidelijk en behoeft volgende de commissie uitdrukkelijk aandacht. Het klassieke staatsnoodrecht voorziet namelijk wel in deze controle.

Het decentrale karakter van de maatregelen waarin de wet voorziet, valt verder op zichzelf te billijken omdat er lokale verschillen bestaan en dan maatwerk nodig is. Echter, niet alle maatregelen lenen zich voor decentraal maatwerk (leeftijd). Daar waar sprake is van differentiatie zal de wet daarvoor de basis moeten vormen en mag snelheid niet ten koste gaan van de

democratische legitimatie. De commissie benadrukt daarbij dat het van groot belang is dat eenzelfde situatie ook tot eenzelfde aanpak leidt en er dus geen verschillen per regio of stad ontstaan tenzij die niet te rechtvaardigen zijn. De commissie wijst op de discussie over regionale verschillen en willekeur bij handhaving van de diverse noodverordeningen, en op bijvoorbeeld de recente demonstratie in Amsterdam. Een strak en duidelijk handhavingsskader is wat de commissie betreft vanuit rechtszekerheid en het Lex Certa beginsel een vereiste bij de voorgestelde decentrale uitvoering van de wet. Deze decentrale aanpak en de mogelijke problematiek werpt wat de commissie betreft al in zoverre haar schaduw vooruit dat de bijlage "Schema handhaving Tijdelijke maatregelen covid-19" moeilijk leest, en het beeld schetst van een lappendeken aan toezichthouders en bevoegde gezagen.

Specifiek ten aanzien van de grond- en verdragsrechten die met de in de wet voorziene maatregelen worden ingeperkt, valt op dat de toelichting op de wet vrij summier is en ook niet alle betrokken rechten en bijbehorende inbreuk- en afwegingskaders worden besproken. De commissie wijst op het eerdergenoemde advies van de Afdeling advisering dat op dit punt vollediger en uitvoeriger valt te noemen en op het advies van het College voor de rechten van de mens van 18 mei jl. De commissie acht dit een ommissie en geeft in overweging om deze paragraaf aan te vullen in lijn met deze adviezen. Dit ook gelet op de aard en impact van de wet voor de samenleving als geheel en het individu in het bijzonder. Gegeven het in haar ogen te korte tijdsbestek is de commissie niet in staat deze analyse zelf te maken. De commissie volstaat bij wijze van voorbeeld dan ook met een enkele opmerking over de (reikwijdte van de) vrijheid van godsdienst en de beperking daarvan.

De viering van kerkdiensten valt onweersproken onder de vrijheid van godsdienst. De wetgever heeft terecht oog gehad voor deze specifieke status en de dan mogelijke beperkingen. Bedacht moet echter worden dat naast vieringen vele andere activiteiten plaatsvinden in een kerkgebouw (van welke gezindte dan ook) zonder dat sprake is van een viering van een kerkdienst. Wel zijn deze activiteiten vaak direct verbonden aan het kerkgebouw en hebben zij soms – in meer of mindere mate – een godsdienstig karakter (zondagsschool). Welk regime is op dit actieve verenigingsleven nu van toepassing en welke inbreuken en beperkingen zijn dan mogelijk?

Artikelsgewijze opmerkingen

Hieronder volgen in staccato en artikelsgewijs opmerkingen en vragen naar aanleiding van de wet.

Definities

- De commissie werpt de vraag op of de definitie van gemeenschappelijke huishouding nu voldoet en afdoende dekkend is voor alle situaties. De commissie wijst op de vraag of de definitie ook voldoet in het geval van woongroepen (met afzonderlijke adressen), studentenhuizen met gedeelde voorzieningen maar eigen kamers en huisvesting voor arbeidsmigranten.
- De commissie valt op dat een specifieke regeling/bepaling voor zeeschepen en hun bemanning ontbreekt. Voor schepen onder – kort gezegd – de Nederlandse vlag geldt dat zij behoren tot het grondgebied van Nederland en zij over die band onderworpen zijn aan de wet. Dit vraagt echter nog wel een verduidelijking. Voor schepen onder buitenlandse vlag in Nederlandse wateren geldt echter (vaak) dat de Nederlandse wet- en regelgeving daarop niet van toepassing is, maar wel de regels van de betreffende vlagstaat die anders

kunnen zijn.

- De commissie merkt op dat een definitie van hetgeen onder een 'groep' moet worden verstaan ontbreekt. Verder is niet duidelijk hoe een groep bestaande uit personen die niet behoren tot een gemeenschappelijke huishouding zich verhoudt tot een groep waarvan wel leden van een gemeenschappelijke huishouding deel uitmaken. Dit levert handhavingsvraagstukken op en een risico van willekeur. Zie daartoe ook het advies van de adviescommissie rechtsstatelijkheid. Zo geldt voor leden van een gemeenschappelijke huishouding de veilige afstand niet. Binnen een groep geldt die norm weer wel. Als een groep wordt gedefinieerd als 4 of meer personen, dan heeft dat tot gevolg dat een gezin van 4 personen zich niet met anderen kan ophouden; ook niet als iedereen (inclusief de gezinsleden onderling) zich aan de veilige afstand houdt. Omdat de gezinsleden zich onderling niet aan de veilige afstand hoeven te houden, lijkt dat zijn doel voorbij te schieten.

Artikelsgewijs

- In artikel 58d van de wet wordt voorzien in een stelsel van rechtsbescherming. De commissie begrijpt dat de wetgever er voor heeft gekozen om aan te sluiten bij de systematiek ex artikel 176 van de Gemeentewet. Ziet de commissie het goed dan kan het besluit van de Minister slechts worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. De vraag is of dit geleet op de aard van de materie wenselijk is. Ook vraagt de commissie aandacht voor de democratische controle op de Minister in dit verband.
- Specifiek ten aanzien van het houden van (een veilige) afstand vraagt de commissie aandacht voor (kleine) kinderen en hun rol bij de verspreiding van covid-19. Als ook (jonge) kinderen een afstandsnorm in acht moeten nemen is daarvoor een dragende medische noodzaak vereist. Deze lijkt te ontbreken. Ook de verantwoordelijkheid voor kinderen bij het in acht nemen van de veilige afstand is niet uitgewerkt in de wet. Wie houdt toezicht en wie is (juridisch gezien) verantwoordelijk en aanspreekbaar?
- De wet kent in diverse artikelen een verantwoordelijkheid en zorgplicht toe aan degene die bevoegd is tot het aanbrengen van voorzieningen of openstellen van publieke en besloten plaatsen. De commissie mist een duidelijke omschrijving van hetgeen wordt verstaan onder bevoegdheid. In het geval van bijvoorbeeld een sportkantine, is vaak een gemeente of stichting eigenaar, is de vereniging beheerder en zijn diverse leden bewaarder van sleutels. Wie is in dat geval bevoegd en valt dus aan te spreken? Deze vraag doet zich ook voor in het geval van bijvoorbeeld een besloten compagnonsvergadering van een zekere omvang (groot internationaal advocatenkantoor). Welke compagnon is dan bevoegd en gehouden de zorgplicht in acht te nemen?
- Artikel 58n van de wet voorziet in een inbreuk op het huisrecht, eventueel op te volgen door maatregelen als bedoeld in de artikelen 174a en 151d Gemeentewet. De rechtvaardiging voor deze inbreuk wordt uitsluitend gegeven vanuit het voorkomen van onmiddellijke verspreiding van covid-19 door gedragingen in deze besloten plaats. De vraag is of deze (beperkte) rechtvaardiging deze inbreuk kan rechtvaardigen. De commissie wijst op de ruimere doelstelling en reikwijdte van de wet. Ook wijst de

commissie op noodzakelijke weging naar de proportionaliteit en subsidiariteit die in het geval van een inbreuk ook moet worden gemaakt maar die ontbreekt in dit artikel (fair balance). Niet ieder direct gevaar voor verspreiding kan een inbreuk rechtvaardigen.

- De commissie vraagt aandacht voor het ontbreken van een controlemechanisme in het geval van informatieverstrekking ex artikel 58t van de wet. Wie ziet nu toe op de naleving door de burgemeester van de (rand)voorwaarden waaronder deze structurele informatieverstrekking kan plaatsvinden en de vraag of de verplichting tot verstrekking van deze informatie ook wordt gerechtvaardigd door het doel van de wet.
- In artikel 68 bis wordt de strafrechtelijke sanctionering van de wet neergelegd. De commissie merkt op dat wordt afgeweken van het systeem van het bestaande wettelijke systeem (Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten). Niet duidelijk is op grond waarvan tot deze afwijking is gekomen en of het doel van de wet deze afwijking rechtvaardigen kan. Ook zijn de effecten van deze afwijking op de rechtsbescherming die open moet staan in het geval van een strafsancie niet duidelijk en onvoldoende uitgewerkt. Bedacht moet worden dat de maatregelen voorzien in de wet al een forse inbreuk maken op grondrechten met de nodige gevolgen, en de proportionaliteit van deze inbreuken onder druk komt te staan indien daarnaast nog een forse strafsancie wordt opgelegd. Ook dit is een kwestie van fair balance. Zie daartoe ook het advies van de adviescommissie strafrecht.
- Ten slotte merkt de commissie op dat de in de wet genoemde termijn van 1 jaar arbitrair is bij gebreke aan een onderbouwing. Weliswaar voorziet de wet in een systematiek waarbij kan worden meebewogen met ontwikkelingen, maar een rechtvaardiging voor de voorgestelde duur ontbreekt. Met de Afdeling advisering is de commissie van oordeel dat het de voorkeur verdient om in de wet zelf een beredeneerde vervaldatum op te nemen. Zie daartoe ook het advies van de adviescommissie rechtsstatelijkheid.

Conclusie

De commissie concludeert dat de wet wat betreft de systematiek en de rechtvaardiging van de inbreuken op grond- en verdragsrechten in ieder geval noopt tot een nadere toelichting en verduidelijking, en eigenlijk op sommige punten tot een aanpassing. Dit is tevens nodig ten aanzien van enkele specifieke artikelen in de wet, als aangegeven in het advies.

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht
Datum:	3 juni 2020
Betreft:	tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Reactie op hoofdlijnen

Naar aanleiding van het consultatiewetsvoorstel Tijdelijke Wet Maatregelen Covid-19 (d.d. 29 mei 2020) plaatst de adviescommissie strafrecht de volgende kanttekeningen:

- De adviescommissie is van oordeel dat de voorgestelde straffen in veel gevallen de proportionaliteitsstoets niet doorstaan. Zie met betrekking tot de proportionaliteit ook de adviezen van de adviescommissies rechtsstatelijkheid en bestuursrecht.
- Overtreding van de noodverordeningen levert, via artikel 443 Sr, een maximale straf op van 3 maanden hechtenis en een maximale geldboete van de derde categorie (Euro 8.700). Indien de betreffende verdachte een rechtspersoon is, dan heeft de rechter de mogelijkheid om een boete op te leggen uit de naast hogere categorie, dat wil zeggen maximaal Euro 21.750. Uit de Memorie van Toelichting begrijpt de adviescommissie dat de minister bij bestraffing primair aan het opleggen van een geldboete denkt (*"Primair wordt gedacht aan de geldboete"*; MvT, pagina 37). Daarnaast begrijpt de adviescommissie dat de minister de mogelijkheid van een hechtenisstraf vooral van belang acht omdat via die lijn het opleggen van een taakstraf tot de mogelijkheden behoort (MvT, pagina 37: *"Op overtreding van de huidige noodverordeningen (art. 443 Sr). staat ook hechtenis, en daarmee ook de mogelijkheid van een taakstraf (art. 9, tweede lid Sr). Het is van belang dat die mogelijkheid behouden blijft."*). De adviescommissie kan zich met deze uitgangspunten in beginsel verenigen: vrijheidsbeneming moet te allen tijde een ultimum remedium blijven.

Met betrekking tot de uitwerking plaatst de adviescommissie strafrecht de volgende opmerkingen.

- Uit het schema in Bijlage 1 bij de MvT blijkt dat de bedoeling is om de maximale straffen die thans – via artikel 443 Sr – op overtreding staan waar de proportionaliteit daarom vraagt naar beneden bij te stellen. Het wetsvoorstel is daarin niet steeds geslaagd.
- Allereerst vermeldt het schema (p. 68-69) waar het gaat om overtreding van artikel 184 Sr (opzettelijk negeren van een ambtelijk bevel) dat de maximale geldboete op overtreding van artikel 184 Sr Euro 8.700 bedraagt (het schema refereert aan dit derde categorie bedrag). Vervolgens wordt op de niet-opzettelijke variant een hechtenis van (eveneens) drie maanden gesteld en een maximale geldboete van de tweede categorie. Artikel 184 Sr kent echter een maximale geldboete uit de *tweede* categorie, derhalve een maximale geldboete van Euro 4.350. Uitgaande van deze tweede categorie voor de opzettelijke variant, zou de niet-opzettelijke variant (het voorgestelde artikel 68bis lid 2 Wpg) met een maximale geldboete uit de *eerste* categorie bestraft moeten worden. Voorts eist het proportionaliteitsbeginsel dat voor de opzet variant en de overtreding een onderscheid wordt gemaakt in de maximaal mogelijke hechtenis. In het voorstel zou in beide gevallen een maximale hechtenis van 3 maanden mogelijk zijn. De adviescommissie adviseert derhalve in

deze gevallen te bepalen dat overtreding van het voorgestelde artikel 68bis lid 2 een maximale hechtenis van een maand en een maximale boete uit de eerste categorie kan opleveren. De adviescommissie merkt overigens op dat een boete van maximaal Euro 435 voor een individu al een fors bedrag is, zeker in aanmerking genomen dat de corona crisis voor velen een economische achteruitgang betekent.

- Uitgaande van het opleggen van een hechtenis als ultimum remedium geeft de adviescommissie voorts met klem in overweging om de maximale hechtenis in een aantal gevallen te verlagen van de nu voorgestelde 3 maanden naar maximaal 1 maand. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strafbaarstelling via het voorgestelde artikel 68 bis lid 2 Wpg van alle overtredingen van regels van de minister VWS over hygiëne maatregelen (58j lid 1 en 2 Wpg). De verhouding met andere overtredingen die krachtens het wetboek van strafrecht strafbaar zijn gesteld, dient ook in acht te worden genomen. Zo is voor brandgevaar veroorzaakt door vuurwerk (artikel 429 Sr) een maximale hechtenis van 14 dagen mogelijk.
- Gelet op het primaat van de geldboete en op het feit dat het hier veelal een overtreding betreft die door een individu wordt begaan, beveelt de adviescommissie dan ook aan om de maximale hechtenis op overtreding van de voorgestelde artikelen 58f en 58g te beperken tot 14 dagen hechtenis. Twee weken hechtenis voor het eenmalig niet in acht nemen van een veilige afstand is op zich al een forse straf. Om dezelfde reden zou een maximale hechtenis van drie maanden op overtreding van het voorgestelde artikel 58v lid 2 Wpg wel voldoen aan de eis van proportionaliteit terwijl dat naar het oordeel van de adviescommissie niet het geval is bij een maximum van 6 maanden hechtenis.