



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aan de Minister van Justitie en
Veiligheid
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

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

datum 12 maart 2021
doorkiesnummer 088-361 33 17
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12518 STRA/DK
uw kenmerk 3244948
cc
bijlage(n) 1
onderwerp Advies wetsvoorstel wijziging Wet Publieke Gezondheid

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 8 maart jl. verzocht u de Raad voor de rechtspraak ('de Raad') een spoedadvies uit te brengen over **Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.aal** personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19.

De Raad wijst er op dat gezien het feit dat er maar zeer beperkte tijd beschikbaar was om te adviseren, slechts een toetsing van het wetsvoorstel op hoofdlijnen mogelijk was.

HET WETSVOORSTEL

Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van de maatregelen die gelden voor reizigers uit als zodanig aangewezen hoog risicogebieden. Reizigers die in een hoog risicogebied hebben verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen, kunnen verplicht worden bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Nu geldt dit alleen voor reizigers die gebruik maken van bedrijfsmatig personenvervoer. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een hoog risicogebied hebben verbleven.

Een reiziger die zich niet houdt aan de op hem rustende quarantaineplicht kan een last onder dwangsom opgelegd krijgen. Tegen dit besluit van de burgemeester staat overeenkomstig de regels van de Algemene wet bestuursrecht de 'reguliere' rechtsbescherming open van bezwaar en vervolgens (hoger)beroep bij de bestuursrechter. Ook is het mogelijk een voorlopige voorziening in te stellen. Omdat de quarantaineplicht een vrijheidsontnemende maatregel is, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van beroep op de civiele rechter als een reiziger de rechtmatigheid van de maatregel in

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 2 van 8

zijn individuele geval wil laten toetsen.

Reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen, kunnen in de grensstreken worden gecontroleerd op het beschikken van een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring. Bij niet-naleving van (een van) deze verplichtingen kan strafrechtelijk worden opgetreden. De strafrechtelijke sanctionering sluit aan bij de reguliere strafsancities die gelden bij overtreding van de regels van hoofdstuk Va van de Wpg.

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

ADVIES

Algemeen

Bij de onderbouwing van doel en noodzaak van de voorgestelde maatregelen in § 3.1 van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt verwezen naar de RIVM-notitie 'Naleven van quarantaine en isolatie' van 11 november 2020. De Raad merkt op dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport is uitgevoerd in september en oktober 2020 (voor het begin van de tweede lockdown). De resultaten geven aan wat destijds de quarantaine-bereidheid was; dat kan nu anders liggen.

Het wetsvoorstel bevat op meerdere plaatsen verwijzingen naar een ministeriële regeling. Deze regelingen geven nader invulling aan de wijze waarop de wet moet worden toegepast. Uitzonderingsgevallen en uitzonderingsgronden zullen hierin nader benoemd en uitgewerkt worden. De Raad wordt graag in de gelegenheid gesteld aanvullend over deze regelingen te adviseren.

I Bestuursrechtelijke aspecten

a) Quarantaineplicht

In het wetsvoorstel en de MvT is geen afweging opgenomen over het opleggen van een quarantaineplicht aan mensen die reeds zijn gevaccineerd tegen het SARS-CoV-2-virus. In het kader van de proportionaliteitstoets adviseert de Raad om dit alsnog te doen. Waarom geldt de thuisquarantaineplicht voor hen evengoed als voor mensen die niet gevaccineerd zijn? Volgens de MvT (p. 17) wordt de duur van de quarantaine immers bepaald aan de hand van de actuele wetenschappelijke inzichten. Het verdient daarom aanbeveling dat het wetsvoorstel op dit punt wordt aangevuld dan wel nader toegelicht.

b) Last onder dwangsom

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 werklast 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



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 3 van 8

Om rechtsongelijkheid te voorkomen adviseert de Raad in de toelichting richting te geven aan de hoogte van de dwangsom nu het geschade belang in beginsel steeds hetzelfde gewicht zal hebben. Burgemeesters kunnen zich daar dan naar richten terwijl maatwerk mogelijk blijft.

II De procedure bij de civiele rechter

Het voorgestelde artikel 58 nc Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) bevat een summierere regeling van de inrichting van de verzoekschriftprocedure bij de civiele rechter. De 58 nc Wpg-procedure is naar zijn aard geen reguliere verzoekschriftprocedure. De Raad vraagt hieronder aandacht voor een aantal aspecten die aanvullende afweging en regeling behoeven in wettekst en MvT, en mogelijk ook in een ministeriële regeling.

a) Toetsingskader

De toetsing die de civiele rechter moet verrichten is een ruime. In de MvT, pag. 17 onderaan staat hierover opgemerkt: 'Die toetsing moet zowel de inhoudelijke als de procedurele vereisten voor het opleggen van de vrijheidsontnemende maatregel omvatten en de rechter moet de invrijheidstelling van de betrokkene kunnen bevelen indien de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel onrechtmatig wordt bevonden.' Wat precies het toetsingskader is, is niet helder. Aangenomen mag worden dat het gaat om een belangenafweging tussen het persoonlijke belang van de indiener en het publiek belang van de volksgezondheid, maar de wet biedt hiervoor te weinig aanknopingspunten. De Raad adviseert dit duidelijk te verwoorden in de wet en in de MvT, en mogelijk ook in de ministeriële regeling.

b) Verplichte procesvertegenwoordiging

In civiele procedures geldt het uitgangspunt van verplichte procesvertegenwoordiging. Nu de procedure van artikel 58 nc Wpg een procedure 'sui generis' lijkt te zijn, komt de vraag op of in deze zaken ook uitgegaan moet worden van verplichte procesvertegenwoordiging.

Vertegenwoordiging door een advocaat helpt mee aan een goede behandeling van de zaak. De Raad hecht in deze zaken echter vooral aan een laagdrempelige toegang tot de rechter. Er is weinig voorbereidingstijd, het zal in het algemeen niet gaan om hele complexe zaken en niet iedereen komt in aanmerking voor een toevoeging. Bijstand van een advocaat op basis van vrijwilligheid is uiteraard mogelijk. De Raad verzoekt de wetgever hierin een keuze te maken en adviseert deze in de wet vast te leggen.

c) Digitale indiening van het verzoekschrift

Het wetsvoorstel bevat geen regeling voor het indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank. De rechtbank biedt de mogelijkheid het verzoekschrift per beveiligde email in te dienen. Dit is geen (wettelijke) verplichting, maar komt de voortvarende behandeling van de zaak wel ten goede. Het is van belang dat in het verzoekschrift alle benodigde contactgegevens worden vermeld, waaronder emailadressen en telefoonnummer van tenminste de indiener.

In verband met de voortvarende behandeling van de zaak adviseert de Raad om in de wet op te nemen dat alle bewijsmiddelen tegelijk met het verzoekschrift worden ingediend. Vanwege de korte beslistermijn en de beperking door de quarantainetermijn is er geen ruimte om de behandeling aan te



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 4 van 8

houden voor bewijslevering en -waardering. De rechter zal beslissen op basis van aannemelijkheid van stellingen.

d) Publiek belang

De verplichting tot thuisquarantaine vloeit voort uit de wet. Er is geen beschikking waarbij een betrokkene deze verplichting krijgt opgelegd. Daarmee is er ook geen vanzelfsprekende partij om het publieke belang bij de quarantaineverplichting over het voetlicht te brengen in de procedure. Het kan niettemin in voorkomende gevallen wenselijk zijn dat de rechter een informant kan horen, bijvoorbeeld een GGD-medewerker. Een rechter kan zich in beginsel altijd uit eigen beweging laten informeren als hij dat nodig acht. Het huidige artikel 41 lid 3 Wpg dat de rechter de mogelijkheid biedt zich te laten voorlichten, getuigen en deskundigen op te roepen en onderzoek door deskundigen te bevelen, lijkt evenwel niet van toepassing te zijn. Is dit ook zo beoogd? In zaken die met een verzoekschrift worden ingeleid is de rechtbank verplicht belanghebbenden op te roepen (artikel 261 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Wie in dit verband de belanghebbenden zijn (de GGD?, de burgemeester?) is niet duidelijk.

De Raad realiseert zich dat zowel de Veiligheidsregio's als de GGD de handen vol hebben aan de bestrijding van de pandemie. Het lijkt zinvol om nader af te stemmen over rol en wijze van inzet van de GGD of de Veiligheidsregio in het kader van procedures bij de rechter. Dit op basis van een heldere keuze van de wetgever in het onderhavige wetsvoorstel.

e) Openbaarheid van de zitting

Artikel 58 nc Wpg bepaalt dat de zitting online verloopt ('door middel van een tweezijdig communicatiemiddel'). Hoofddregel is dat zittingen openbaar zijn. Op basis van de Tijdelijke wet Covid-19 Justitie en Veiligheid kunnen zittingen ook online plaats vinden. In de praktijk wordt bij online zittingen aan de openbaarheid invulling gegeven door het toesturen van een link aan belangstellenden of door middel van een livestream. Er zijn echter ook zittingen in het civiele recht, met name op het gebied van familierecht, die achter gesloten deuren plaats vinden, vanwege de privacybelangen van partijen. De Raad verzoekt u in het wetsvoorstel expliciet te gaan op de vraag of de artikel 58 nc Wpg-zittingen openbaar zijn. Openbaarheid lijkt voor de hand te liggen gezien het maatschappelijk belang van deze zaken, maar er kunnen situaties denkbaar zijn dat dit niet de voorkeur heeft. In die gevallen moet de rechter kunnen beslissen dat de zitting met het oog op de belangen van de betrokkene achter gesloten deuren plaats vindt, en dus niet openbaar is.

f) Uitspraak van de rechter

Vanwege de spoedeisendheid zal de rechter als het even kan direct mondeling uitspraak doen ter zitting. De beschikking van de rechter wordt zowel per post als per mail verzonden, zodat verzoeker zo snel mogelijk op de hoogte is. Eventueel kan telefonisch contact gelegd worden met de rechtbank om de beschikking te vernemen.

Als de uitspraak van de rechter is dat de quarantaine in stand blijft, is er geen toezicht of betrokkene zich ook daadwerkelijk houdt aan de uitspraak. In zoverre kan gesteld worden dat er niet per se effect hoeft uit te gaan van de uitspraak van de rechter. De Raad vraagt zich, hierbij aansluitend, af of in lijn met het voorgestelde art. 58nd lid 5 Wpg ook de rechtbank een afwijzende beslissing aan de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 5 van 8

burgemeester moet toesturen, vanwege het vermoeden dat iemand zich niet zal houden aan de quarantaineplicht? Zo ja, dan moet dat nog worden toegevoegd aan art. 58nc Wpg.

g) Bijstand van een tolk

De Raad adviseert in wet of MvT aandacht te besteden aan de vraag of een verzoeker die de Nederlandse taal niet spreekt tijdens de behandeling moet worden bijgestaan door een tolk. In civiele procedures is het de eigen verantwoordelijkheid van een partij om zorg te dragen voor een tolk als hij de Nederlandse taal niet (voldoende) beheerst. In procedures waarbij het om vrijheidsontneming gaat ligt dit genuanceerder, zie bijvoorbeeld HR 20 juni 2014, [ECLI:NL:HR:2014:1495](#).

III Overig

a) Artikel I D

In het derde lid van het voorgestelde artikel 58pa is een uitzondering gecreëerd voor Nederlanders die terugkeren naar het eigen land en die vanwege omstandigheden niet kunnen beschikken (hetgeen iets anders is dan 'niet willen beschikken') over de vereiste testuitslag. In de MvT wordt een onverwacht opgekomen calamiteit als voorbeeld genoemd van een geval waarin het niet proportioneel is om te spreken van een strafbaar feit. Dit roept de vraag op hoe dit zit bij niet-Nederlanders die zich geconfronteerd zien met bijzondere omstandigheden die het praktisch onmogelijk maakten een testuitslag mee te brengen. De Raad adviseert dit in de MvT nader toe te lichten.

Wat betreft het voorgestelde tweede lid van art. 58pa rijst bovendien de vraag wat een reiziger moet doen indien in het land waar hij vandaan reist, geen test beschikbaar is die voldoet aan alle eisen die (zullen) voortvloeien uit (de ministeriële regeling krachtens) dit lid. In dat geval kan hij wel een testuitslag overleggen maar niet één die voldoet aan de eisen. Dan voldoet hij in feite niet aan de verplichting van voorgesteld artikel 58pa lid 1, maar overigens ook niet aan de uitzonderingsgrond van lid 3; er is immers wel een testuitslag als bedoeld in dat derde lid mogelijk gebleken, maar die voldoet niet aan de eisen van lid 2. De Raad adviseert dit punt in de MvT te verduidelijken.

b) Artikel I F

Artikel I F betreft de uitbreiding van de strafbepalingen van art. 68bis Wpg. Daaraan worden twee overtredingen toegevoegd, namelijk handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens (voorgesteld) artikel 58nd eerste lid, en handelen in strijd met het bepaalde bij of krachtens (voorgesteld) artikel 58pa eerste lid.

Art. 58nd lid 1 ziet op de verplichting een quarantaineverklaring bij zich te dragen, en art. 58pa lid 1 ziet op de verplichting een negatieve testuitslag te kunnen tonen. In de MvT (p.24) wordt benoemd dat de strafbepaling ook ziet op de overtreding van de verplichting te beschikken over een bevestiging van een afspraak met de GGD. Die verplichting is echter geregeld in voorgesteld artikel 58nd *tweede* lid en dat lid is niet opgenomen in artikel I F.

WERKLAST



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 6 van 8

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. Het wetsvoorstel omvat immers een aantal nieuwe rechterlijke procedures vanwege de quarantaineplicht hetgeen extra zaken betekent voor de Rechtspraak. Hoewel de Raad niet exact kan inschatten wat de omvang is van de toename in werklast, lijkt die toename (mede naar aanleiding van een overleg met uw ministerie) op voorhand niet substantieel.

Toelichting

In de eerste plaats verwacht de Raad beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen tegen besluiten waarbij een last onder dwangsom is opgelegd. Door de relatief korte duur van de quarantaineplicht verwacht de Raad dat betrokkenen vooral zullen verzoeken om een voorlopige voorziening.

De systematiek van de last onder dwangsom is gericht op het zoveel mogelijk, zonder sanctionering, naleven van de quarantaineplicht (MvT, p. 5). Een belteam zal steekproefsgewijs contact opnemen met inreizigers waarbij mogelijke signalen die duiden op het niet-naleven van de quarantaineplicht leiden tot een melding bij de gemeente (MvT, p. 15). Het is vervolgens aan de burgemeester om te besluiten tot het wel of niet opleggen van een last onder dwangsom. Door het grillige verloop van de pandemie is het lastig om met zekerheid iets te zeggen te zeggen over het aantal zaken dat hieruit volgt. Daarbij zal het aantal contacten dat het belteam legt (en in het verlengde daarvan het aantal meldingen dat het doet) mede afhangen van de aanwijzing van hoog risicogebieden en het aantal reizigers daarvandaan. Gelet echter op de omschreven systematiek van bestuursrechtelijke handhaving verwacht de Raad niet dat het wetsvoorstel leidt tot een aanzienlijk aantal zaken.

De beroepen zullen vaker principieel van aard zijn. Naast grondwettelijke en internationaalrechtelijke aspecten zal daarbij ook de bewijslast een rol kunnen spelen. De Raad voorziet echter geen aanzienlijke verzwarende van de complexiteit van de zaken.

In de tweede plaats verwacht de Raad verzetprocedures tegen strafbeschikkingen vanwege het niet-naleven van de plicht om bij het inreizen een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring te hebben. Het is niet bekend in hoeverre deze plicht daadwerkelijk zal worden nageleefd door inreizigers en in welke mate controles plaatsvinden. De Raad verwacht echter dat die controles niet leiden tot een groot aantal zaken voor de kantonrechter.

In de derde plaats verwacht de Raad verzoekschriftprocedures bij de civiele rechter. Die procedure voorziet in een rechtstreekse toegang tot de rechter om de toepasselijkheid van de quarantaineplicht te laten toetsen. De Raad verwacht dat de wens om een rechterlijke toets bij een inreiziger vaak pas ontstaat na handhavend optreden (vgl. p. 10 van de MvT). De inreiziger moet immers zelf zorgen voor naleving (en wordt niet fysiek gedwongen bijvoorbeeld doordat de overheid de inreiziger opsluit). De prikkel om eigenstandig direct een verzoekschriftprocedure te starten bij het inreizen, lijkt daarom beperkt. Dat zal anders zijn bij principieel bezwaarden maar de Raad verwacht niet dat dat veel procedures oplevert.

Afsluitend

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen vanwege dit wetsvoorstel. De Raad herhaalt echter dat hij met uw ministerie in gesprek is over de financiële gevolgen van de huidige covid-19-crisis voor de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 7 van 8

Rechtspraak en over de manier waarop die gevolgen kunnen worden opgevangen.

CONCLUSIE

Het wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aanzienlijk aantal onduidelijkheden. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd 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.

Hoogachtend,

Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 maart 2021
kenmerk UIT 12518
pagina 8 van 8

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- De Raad adviseert conform art. 41 lid 6 Wpg aan art. 58nc Wpg toe te voegen dat er geen voorziening openstaat tegen de beslissing van de rechter in eerste aanleg.
- De Raad adviseert in de wet expliciet op te nemen dat de Algemene termijnenwet van toepassing is. Dit kan door in art. 58nc Wpg art. 45 Wpg van toepassing te verklaren of aan art. 45 Wpg art. 58nc Wpg toe te voegen.
- Het lijkt logischer dat in artikel 68bis lid onder b het in te voegen 'artikel 58nd eerste lid' niet na 'artikel 58o, derde lid, eerste zin of vierde lid, eerste zin', dient te komen maar ervoor.
- Waar in artikel 58p, tweede lid, onder a en b staat: "bedoeld in artikel 58nd, derde lid", moet waarschijnlijk staan: "bedoeld in artikel 58nd, tweede lid".
- De voorgestelde bepalingen lijken geen grondslag te bieden om in de ministeriële regeling als bedoeld in art. 58pa nader te differentiëren, hoewel volgens de MvT ook voor de verplichting betreffende het kunnen overleggen van een testuitslag differentiatie mogelijk moet zijn (p. 13). Voor zover die differentiatie op grond van art. 51e mogelijk is, lijkt deze beperkt tot differentiatie in leeftijd. Indien ook in andere situaties differentiatie mogelijk moet zijn, verdient het overweging in art. 58pa expliciet in die mogelijkheid te voorzien (zie bijvoorbeeld de situaties waarbij sprake is van mogelijke psychische en lichamelijke aandoeningen als bedoeld op p. 9 MvT).