

Vergaderjaar 2020–2021

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 580

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2020

Naar aanleiding van het debat over het voorkomen van besmettingen door het coronavirus op 2 september 2020 heeft uw Kamer de moties aanvaard omtrent:

- onderzoek in samenspraak met het OM wat de mogelijkheden zijn om de aantekening justitiële documentatie bij dit soort opgelegde boetes te laten vervallen (motie van de leden Marijnissen en Ouwehand)¹;
- een terughoudend boetebeleid met betrekking tot de anderhalvemetermaatregel (motie van de leden Van der Staaij en Klaver)²;
- een wettelijk proportioneel systeem van handhaving (motie van de leden Jetten en Groothuizen)³.

In deze brief gaan wij in op de voornemens met betrekking tot deze moties. Tijdens het genoemde debat is ook een aantal vragen gesteld over de uitvoering van het handhavingsbeleid. Wij beginnen daarom deze brief met een beschrijving van het handhavingsbeleid ten aanzien van de coronaregels en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan.

1. Het handhavingsbeleid

Zoals u weet is het coronavirus een zeer besmettelijk virus. Covid-19 is een ziekte met diverse gevolgen; sommige personen ondervinden nauwelijks merkbare gevolgen van een besmetting, maar anderen hebben maandenlang last van de gevolgen (met name aan de luchtwegen) en voor een andere groep – met name ouderen – leidt de ziekte zelfs tot de dood.

Tegen de achtergrond van deze dreiging is in maart van dit jaar een stringent handhavingsbeleid ingezet. Het kabinet heeft dit nodig geacht

¹ Kamerstuk 25 295, nr. 516.

² Kamerstuk 25 295, nr. 522.

³ Kamerstuk 25 295, nr. 531.

om de kans op besmetting met het virus zo klein mogelijk te houden. Daarbij passend heeft het openbaar ministerie (OM), na overleg met betrokken organisaties, gekozen voor een hoogte van het boetebedrag die vergelijkbaar is met overtredingen in groepsverband van lokale verordeningen. Het niet-naleven van een corona-maatregel die in een noodverordening (artikel 176 van de Gemeentewet) is vastgelegd, is strafbaar gesteld als overtreding in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht. De daarop gestelde straffen zijn hechtenis van ten hoogste drie maanden, een geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 4.350) en/of een taakstraf van ten hoogste 240 uur.

Het OM hanteert een boetebedrag van € 390 voor overtreding van de veilige-afstandsnorm door meerderjarigen en € 95 voor overtreding door minderjarigen. Voor overtreding van de mondkapjesplicht geldt een boete van € 95. Op basis van de regelgeving omtrent justitiële en strafvorderlijke gegevens worden boetes met een geldsom van € 100 of meer in de justitiële documentatie geregistreerd. Hieromtrent is bij de ontwikkeling van het handhavingsbeleid geen bijzondere, van de standaardpraktijk afwijkende, regeling overwogen.

In de maatschappij en in uw Kamer zijn dit voorjaar zorgen geuit over de gevolgen die de registratie in de justitiële documentatie voor betrokkenen zou kunnen hebben in het kader van de aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), waardoor de kansen op de arbeidsmarkt zouden worden beïnvloed. Naar aanleiding van het debat in uw Kamer, is een aanpassing doorgevoerd in het beleid van Justis ten aanzien van de VOG. Op basis van deze aanpassing wordt één enkele coronaboete niet meegewogen bij de beoordeling van de VOG.⁴ Overigens zijn er tot op heden geen VOG-beoordelingen geweest waarbij een coronaboete in beeld is gekomen.

Op 6 september jongstleden waren er circa 1.400 strafbeschikkingen uitgevaardigd voor overtreding van de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer en circa 17.000 strafbeschikkingen uitgevaardigd voor overtreding van een regel uit de covid-noodverordeningen. Overigens zijn de meeste bekeuringen in het begin van de coronaperiode uitgeschreven en is het aantal bekeuringen inmiddels beperkt.

Tijdens het debat op 2 september 2020 is door de Minister van JenV aangegeven dat het handhavingsbeleid geëvalueerd wordt. Over de wijze van evaluatie wordt overlegd met het Veiligheidsberaad, de korpsleiding van de politie en het College van Procureurs-Generaal. Wij zullen uw Kamer hierover op een later moment nader informeren. In dit kader is ook gesproken met de politie- en boabonden.

Alvorens in te gaan op uw verzoeken om te zorgen voor een terughoudend en proportioneel handhavingsbeleid, geven wij allereerst een nadere toelichting op een aantal algemene vragen omtrent de handhaving die tijdens het debat op 2 september aan de orde kwamen. Het betreft het vraagstuk of de handhaving plaatsvindt via het bestuursrecht dan wel via het strafrecht. Ook geven wij een nadere toelichting op de toets die het OM uitvoert alvorens een strafbeschikking wordt uitgevaardigd.

Primair bestuurlijke handhaving; strafrecht als ultimum remedium

Om toezicht op de naleving van de coronaregels in de publieke ruimte te houden, zijn zowel gemeentelijke toezichthouders als politie ingezet. Het OM heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de noodverordeningen een beleidskader opgesteld. Het Veiligheidsberaad heeft het handhavings-

⁴ Kamerstuk 25 295, nr. 387 naar aanleiding van de motie van het lid Azarkan c.s.

kader voor de bestuurlijke handhaving vastgesteld. In deze documenten zijn de uitgangspunten voor de handhaving opgenomen. Afhankelijk van de aard van de bepaling wordt gekozen voor bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Uitgangspunt bij de verdeling van verantwoordelijkheden is om het bevorderen van de naleving van de coronamaatregelen en de handhaving van de verboden zoveel als mogelijk in handen te laten van het openbaar bestuur. Daarbij is ervoor gekozen de bestuurlijke handhaving primair te richten op bedrijven, exploitanten en degenen die verantwoordelijk zijn voor de naleving van genomen maatregelen. Deze keuze is gemaakt omdat met een last onder bestuursdwang of dwangsom meer maatwerk kan worden geleverd dan door handhaving door middel van het strafrecht. Bestuur(srechtelijke) handhaving is dan ook primair aan de orde bij de handhaving van bepalingen omtrent samenkomsten, horeca en dansvoorzieningen, onderwijsactiviteiten waaronder introductie-activiteiten voor studenten en personenvervoer. Voorop staat dat bij de handhaving van de coronamaatregelen het strafrecht als sluitstuk van het overheidsoptreden moet worden beschouwd en daarmee als ultimum remedium. Dit sluitstuk is bedoeld voor generale preventie en norminscherping. Strafrechtelijke handhaving is aangewezen in gevallen waarin de verbodsbepaling gericht is tot de individuele burger en snelle normhandhaving een onmiddellijk effect dient te realiseren. Ook als bestuurlijke handhaving niet het gewenste effect blijkt te hebben en bij excessen, worden strafrechtelijke handhavingsmiddelen ingezet. In dergelijke gevallen zijn bestuursrechtelijke maatregelen minder aangewezen en/of minder effectief.

OM-strafbeschikking

Zoals aangegeven, heeft het OM voor de strafrechtelijke handhaving van de noodverordeningen een beleidskader opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor de handhaving vastgelegd. Uitgangspunten in de handhaving op straat door politie, Koninklijke Marechaussee en boa's zijn dat de handhaving steeds om gezond verstand vraagt en het doen van een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Als door de burger de maatregelen niet worden opgevolgd of nageleefd, zeker nadat men daarop door de handhaver is aangesproken, wordt in ieder geval verbaliserend opgetreden.

Het OM beoordeelt alle uitgeschreven processen-verbaal en weegt in elk individueel geval zorgvuldig of de zich voorgedane situatie aanleiding geeft tot het opleggen van een boete vanwege overtreding van de noodmaatregelen. Voorafgaand aan het opleggen van een sanctie wordt vastgesteld of er een strafbaar feit is gepleegd en wordt de schuld vastgesteld.

Tegen een uitgevaardigde strafbeschikking staat de reguliere rechtsbescherming open: indien mensen het niet eens zijn met de uitgevaardigde strafbeschikking of de rechtsgeldigheid daarvan in twijfel trekken, kan men verzet aantekenen. Vervolgens herbeoordeelt de officier van justitie de uitgevaardigde strafbeschikking. Leidt die herbeoordeling niet tot een intrekking of wijziging van de strafbeschikking, dan beoordeelt de rechter de strafzaak.

2. Proportioneel handhavingsbeleid

De kern van het vraagstuk dat uit de moties en het debat voortvloeit, is hoe kan worden gekomen tot een terughoudend handhavingsbeleid en een proportioneel handhavingssysteem dat, om toename van het aantal besmettingen te kunnen beperken, (toch) voldoende robuust blijft om adequaat toezicht te kunnen blijven houden en te kunnen blijven

intervenieren indien dat noodzakelijk is. Daarom hebben wij de mogelijkheden met betrokken organisaties besproken. Het OM heeft laten weten geen voorstander te zijn van het voorstel om de regelgeving zodanig aan te passen dat boetes niet langer in de justitiële documentatie worden opgenomen. Dit past niet in de uniform bedoelde en werkende systematiek van de justitiële gegevens. Daarnaast blijven hardnekkige recidivisten op deze manier buiten beeld van het OM en de Rechtspraak. Als de veiligheidsafstandsnorm niet langer mee gewogen wordt bij besluitvorming over verstrekking van een VOG, dan is aanpassing van de beleidsregels die daarop betrekking hebben (Stcrt. 2017/68620) volgens het OM de te verkiezen route.

Het kabinet ziet in de maatschappelijke discussie over de gevolgen van een boete voor overtreding van de anderhalvemetermaatregel en de wens van uw kamer wel reden de regelgeving zodanig aan te passen dat overtreders van de anderhalvemetermaatregel niet langer de kans lopen ook nog op een later moment in hun leven geconfronteerd te worden met de gevolgen van deze boete. Zoals hiervoor aangegeven was er in mei jl. n.a.v. een motie van uw kamer in eerste instantie voor gekozen een eerste boete voor overtreding van de anderhalvemetermaatregel niet te laten meewegen voor het al dan niet verkrijgen van een VOG.⁵ De discussie daarna in uw Kamer en in de samenleving geven toch aanleiding om nog beter te waarborgen dat iemand later in zijn leven geen negatieve gevolgen ondervindt van een overtreding. De op 3 september jl. aangenomen motie van leden Marijnissen en Ouwehand is daar een uitdrukking van.⁶ Om dit te bereiken wordt de regelgeving zodanig aangepast dat boetes voor overtredingen van de anderhalvemetermaatregel niet langer in de justitiële documentatie (op het «strafblad») worden opgenomen. Zo is verzekerd dat iemand niet later in zijn leven geconfronteerd wordt met overtreding van de anderhalvemetermaatregel. Hetzelfde zal dan moeten gelden voor het nauw verwante verbod op groepsvorming. In de huidige registraties zijn beide overtredingen namelijk niet van elkaar te onderscheiden. Het kabinet acht, gelet op de huidige toename van het aantal besmettingen, nog altijd noodzaak aanwezig voor een strikt handhavingsbeleid zoals bovenomschreven, maar kiest voor deze aanpassing omdat de anderhalvemetermaatregel – hoewel noodzakelijk om het risico op besmettingen te beperken – zodanig tegengesteld is aan natuurlijk menselijk gedrag dat een overtreding van de regel snel achteloos gemaakt is.

Voor andere regels uit de noodverordeningen (zoals verbod openstelling dansvoorziening) geldt dat een meer actieve handeling nodig is om de regels te overtreden. Daarbij is sprake van bewust gedrag dat de overtreder zwaarder aangerekend mag worden; voor overtreding van dergelijke regels ligt in de rede dat de reguliere regels van het strafrecht (waaronder registratie in de justitiële documentatie) van toepassing blijven. Ook sancties voor overtredingen van andere voorschriften en misdrijven (als spugen en dreigen met corona-besmetting) blijven in de justitiële documentatie geregistreerd.

Ook zal in overeenstemming met uw moties regelgeving worden gemaakt waardoor de inmiddels in de justitiële documentatie opgenomen registraties van overtredingen van regionale covid-noodverordeningen (strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht) worden verwijderd. Hierdoor vervalt ook de registratie in de justitiële documentatie van overtredingen van het verbod tot samenkomst/groepsvorming, waarvoor in de beginfase van de coronacrisis ook boetes zijn opgelegd.

⁵ Kamerstuk 25 295, nr. 387 naar aanleiding van de motie van het lid Azarkan c.s. (Kamerstuk 25 295, nr. 366).

⁶ Kamerstuk 25 295, nr. 516.

Boetes voor overtredingen door minderjarigen en voor overtreding van de mondkapjesplicht stonden al niet in de justitiële documentatie, omdat zij onder de € 100 blijven.

Het uit de justitiële documentatie halen van overtredingen van de anderhalvemetermaatregel heeft tot gevolg dat deze niet meer kunnen worden betrokken bij de beoordeling van een VOG. Dergelijke overtredingen zijn dan immers niet langer zichtbaar in het kader van de VOG-beoordeling. Ook op dit aspect worden de gevolgen van een boete dus verzacht.

Tijdens de debatten in uw Kamer is veelvuldig gesproken over de hoogte van de boete. In de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 is al voorgesteld de maximumstraffen voor overtreding van de covidregels te verlagen. Wat betreft de boete voor overtreding van de veiligheidsafstandsnorm (de anderhalvemeter-maatregel) tot een maximum van € 435 (een boete van de eerste categorie). Zoals aangegeven acht het kabinet nog altijd noodzaak aanwezig voor een strikt handhavingsbeleid. De boetehoogte is een belangrijk element in de handhavingsstrategie. Aangezien er meer variabelen zijn om een strikt handhavingsbeleid te bereiken, zoals de mate van toezicht en de interventiedrempel, gaan wij graag het debat met uw Kamer aan over het vraagstuk of verlaging van de hoogte van de boete noodzakelijk is om een proportioneel handhavingsbeleid te bereiken. Het OM is overigens geen voorstander van verlaging van boetes. Het benadrukt het belang van een consistent handhavingsbeleid. Een rol hierbij speelt voor het OM dat sinds de inwerkingtreding van de noodverordening circa 17.000 strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd waarbij een hoger boetetarief gold, een tarief waar welbewust voor is gekozen ook gezien de ernst van de gezondheidscrisis.

Wij benadrukken ten slotte nogmaals dat het verzachten van de gevolgen van de handhaving, zoals in deze brief aangekondigd, niet de indruk mag wekken dat het kabinet minder noodzaak aanwezig acht om er samen voor te zorgen dat het aantal besmettingen beperkt blijft. In onze communicatie zal het kabinet daarop dan ook sterke nadruk (blijven) leggen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker