

Vergaderjaar 2020–2021

**35 808**

## **Wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 april 2021 en het nader rapport d.d. 16 april 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 maart 2021, no. 2021000625, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2021, no. W13.21.0093/III, bied ik U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen (die cursief zijn weergegeven).

*Bij Kabinetsmissive van 26 maart 2021, no. 2021000625, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege de invoering van aanvullende maatregelen voor het internationaal personenverkeer in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel voert een algemene thuisquarantaineplicht in voor reizigers die in Europees Nederland reizen vanuit een hoogrisicogebied.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*Het biedt tevens de mogelijkheid om dit ook voor Caribisch Nederland te doen. Daarnaast regelt het voorstel dat reizigers die in een hoogrisicogebied verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen verplicht kunnen worden om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Momenteel geldt die verplichting alleen voor reizigers die gebruik maken van bedrijfsmatig personenvervoer.<sup>2</sup>*

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt naar aanleiding van het wetsvoorstel op dat de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de quarantaineplicht onvoldoende vaststaan in het licht van de verregaande inbreuken die het maakt op een aantal grondrechten. Met betrekking tot de delegatiegrondslag voor mogelijke uitzonderingen op de quarantaineplicht in Europees Nederland adviseert de Afdeling om categorieën waarvan nu al duidelijk is dat deze uitgezonderd moeten worden in het voorstel zelf op te nemen en dit niet te delegeren naar ministeriële regeling. Ook vraagt de Afdeling te verduidelijken waarom een individuele ontheffingsmogelijkheid daarbij ontbreekt.*

*Voorts gaat de Afdeling in op de vormgeving van de rechtsbescherming bij opgelegde thuisquarantaine, die in het voorstel bij verschillende rechters wordt neergelegd. Ten slotte merkt de Afdeling over de uitbreiding van de test- en quarantaineverplichting naar reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen op dat vooralsnog onvoldoende duidelijk is of deze regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is. In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.*

#### *1. Noodzaak en proportionaliteit quarantaineplicht*

*Zoals de regering ook onderkent, maakt het wetsvoorstel juridisch verregaande beperkingen mogelijk op diverse grond- en mensenrechten.<sup>3</sup> De thuisquarantaineplicht is een vrijheidsontnemende maatregel,<sup>4</sup> beperkt het recht op bewegingsvrijheid<sup>5</sup> en raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.<sup>6</sup> Indirect kan de thuisquarantaineplicht beperkingen met zich brengen voor de mogelijkheid om andere grondrechten uit te oefenen, voor zover deze zich niet met de quarantainemaatregel verdragen. Om deze vergaande beperkingen te rechtvaardigen geldt een zware bewijslast. De noodzaak en proportionaliteit ervan dienen – ook in relatie tot hetgeen de bestaande wetgeving reeds mogelijk maakt – grondig te worden gemotiveerd.*

*De Afdeling maakt in dit licht de volgende opmerkingen.*

##### *a. Vrijheidsontneming en artikel 5 EVRM*

*In artikel 5, eerste lid, van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM) is uitputtend opgesomd in welke gevallen en onder welke voorwaarden een inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid mag worden gemaakt. Buiten die situaties is vrijheidsontneming niet toegestaan. Het in het kader van dit wetsvoorstel relevante onderdeel van artikel 5, eerste lid, is dat vrijheidsontneming onder bepaalde*

<sup>2</sup> Artikel 58p, derde lid van de Wet publieke gezondheid.

<sup>3</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

<sup>4</sup> In de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Zie ook artikel 6 van het EU-Handvest.

<sup>5</sup> Zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

<sup>6</sup> Zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zie ook artikel 7 en 8 van het EU-Handvest.

voorwaarden is toegestaan «in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten».<sup>7</sup>

Om de rechtmatigheid van dit soort vrijheidsontnemingen te toetsen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Enhorn* een maatstaf ontwikkeld, die bestaat uit twee vereisten:

- de verspreiding van de infectieziekte is gevaarlijk voor de volksgezondheid of de veiligheid, en;
- de vrijheidsontneming van de geïnfecteerde persoon is het laatste redmiddel om verspreiding van de ziekte te voorkomen.<sup>8</sup>

In de jurisprudentie wordt daarbij gesproken over vrijheidsontneming van «de geïnfecteerde persoon». Dit element is in latere jurisprudentie herhaald.<sup>9</sup> Het EHRM heeft daarbij aansluiting gezocht bij de criteria voor de rechtmatigheid van vrijheidsontneming in het geval van rechtmatige detentie van geesteszieken. In dergelijke gevallen dient volgens het EHRM op betrouwbare wijze te worden aangetoond dat de persoon in kwestie daadwerkelijk geestesziek is.<sup>10</sup>

Alhoewel deze jurisprudentie in de toelichting wel genoemd wordt, gebeurt dat slechts in algemene zin.<sup>11</sup> Hierbij wordt niet expliciet ingegaan op de vraag of het toelaatbaar is op grond van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen ter beperking van de verspreiding van besmettelijke ziekten. De rechtspraak van het EHRM wijst daar vooralsnog niet op. Daarbij geldt dat dit in verband met de ingrijpende aard van vrijheidsontneming nauw luistert; de rechtmatigheid ervan moet in het licht van het EVRM buiten twijfel staan.<sup>12</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog dragend te motiveren of het gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie toelaatbaar is op grond van artikel 5 van het EVRM om personen van wie niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden hun vrijheid te ontnemen.

Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM staat vrijheidsontneming onder bepaalde voorwaarden toe «in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers». Er is beperkte jurisprudentie van het EHRM over de oplegging van vrijheidsontnemende maatregelen op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten. De zaak *Enhorn*, betreffende een met het HIV-virus geïnfecteerde persoon, is tot op heden de enige uitspraak waarin het EHRM heeft getoetst aan de betreffende grond «ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten». In de andere door de Afdeling aangehaalde zaak ging het om drie personen met (onder meer) een alcoholverslaving. In de door het EHRM in de zaak *Enhorn* geformuleerde twee vereisten, die door de Afdeling hierboven zijn weergegeven en in de andere zaak van het EHRM enkel zijn herhaald, spreekt het EHRM van een «geïnfecteerde persoon». Dit is goed verklaarbaar nu deze zaak ook betrekking had op een «geïnfecteerde persoon». De vraag of artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM ook

<sup>7</sup> Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM.

<sup>8</sup> EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 44.

<sup>9</sup> EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells & Lee/Verenigd Koninkrijk*), par. 195.

<sup>10</sup> EHRM 25 januari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0125JUD005652900 (*Enhorn/Zweden*), par. 42.

<sup>11</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

<sup>12</sup> In theorie zou met een beroep op artikel 15 EVRM afwijking mogelijk zijn, maar gelet op de maatstaf hiervoor: «threatening the life of the nation», is dat in dit geval niet aan de orde.

kan worden toegepast op mogelijk geïnfecteerde personen, is tot op heden nog niet door het EHRM beantwoord. De tekst van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM sluit, wat het kabinet betreft, een dergelijke lezing niet uit, nu daarin in algemene zin wordt gesproken van «personen» en niet van personen die geïnfecteerd zijn met een besmettelijke ziekte. Het ligt niet in de rede om de toepasbaarheid van het betreffende artikelonderdeel met het oog op voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten beperkt te achten tot personen van wie vaststaat dat zij geïnfecteerd zijn. De noodzaak om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen ter voorkoming van verspreiding, kan zich juist ook voordoen bij personen bij wie (nog) niet zeker is dat zij geïnfecteerd zijn, maar bij wie niet kan worden gewacht totdat daarover bekendheid is verkregen omdat de verspreiding dan al heeft plaatsgevonden. De mogelijkheid om een maatregel van quarantaine op te leggen aan mogelijk geïnfecteerde personen is ook reeds vervat in artikel 35 van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg). Bij de totstandkoming van dat artikel is overigens geen discussie geweest over eventuele strijdigheid met artikel 5 van het EVRM. Het kabinet concludeert derhalve dat de tekst van artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM *in beginsel* een grondslag biedt om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen aan mogelijk geïnfecteerde personen ter beperking van de verspreiding van besmettelijke ziekten. Het gebruik van de woorden «geïnfecteerde persoon» door het EHRM in de zaak *Enhorn* biedt, volgens het kabinet, onvoldoende grond om aan te nemen dat het EHRM daarmee uitdrukkelijk de personele reikwijdte van het artikelonderdeel heeft willen beperken.

De Afdeling wijst er terecht op dat een vrijheidsontnemende maatregel ingrijpend van aard is. De voorgestelde vrijheidsontnemende maatregel ter voorkoming van verspreiding van het virus SARS-CoV-2 moet dan ook voldoen aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. In paragrafen 3.1 en 5 van de toelichting is uitvoerig op deze aspecten ingegaan. Daarbij is gewezen op het doel van de maatregel (het zoveel als mogelijk voorkomen van import en verspreiding van het virus en met name nieuwe varianten daarvan) en de noodzaak daarvan. De lage nalevingsbereidheid van inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden om vrijwillig in thuisquarantaine te gaan, levert een onaanvaardbaar risico op voor de volksgezondheid. Dit is meermalen door het Outbreak Management Team benoemd in zijn adviezen. Andere minder vergaande maatregelen zijn tot op heden onvoldoende effectief gebleken en andere maatregelen kunnen niet als vervanging gelden (zoals alleen een testverplichting) of kunnen juist verderstrekkend zijn (zoals een vlieg- of reisverbod waardoor de fysieke uitoefening van andere grondrechten, zoals het recht op familie- en gezinsleven, in het geheel niet meer mogelijk is). De maatregel gaat ook niet verder dan strikt noodzakelijk is. De quarantaineplicht zal alleen gelden voor gebieden met een zeer hoge virusincidentie of waar zorgwekkende varianten van het virus rondgaan, dan wel voor landen waarvan onbekend is wat de epidemiologische situatie is vanwege onvoldoende testdata of sequencing data.<sup>13</sup> Dit betreft een specifieke categorie van gebieden van de reeds aangewezen hoogrisicogebieden in het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713) en waar sprake is van een zeer hoog risico op grond van de hiervoor genoemde criteria. Verder geldt dat de categorieën van personen voor wie een quarantaineplicht niet mogelijk of disproportioneel zou zijn vanwege persoonlijke omstandigheden of het verrichten van werkzaamheden zullen worden uitgezonderd. Proportionaliteitsafwegingen zijn verder verdisconteerd in de duur van de quarantaine en het feit dat de

---

<sup>13</sup> Sequencing is een onderzoekstechniek om de bouwstenen van DNA te bepalen en daarmee de identiteit van – in dit geval – een virus.

quarantaine op het eigen woonadres of een andere verblijfplaats naar keuze kan plaatsvinden.

In aanvulling op het voorgaande wordt nog gewezen op de in paragraaf 6 van de toelichting genoemde Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van de Europese Unie van 13 oktober 2020. Hierin benoemt de Raad uitdrukkelijk de mogelijkheid om te kunnen eisen dat personen die vanuit een andere (niet «groene») lidstaat inreizen in quarantaine/zelfisolatie gaan en/of zich voor of na aankomst op covid-19-besmetting laten testen (punt 17). In Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 (Pb EU L 36) is dit nog dwingender geformuleerd, in die zin dat de Raad meent dat lidstaten dit ten aanzien van personen die vanuit een «donkerrood» gebied inreizen moeten verplichten. Verscheidene lidstaten van de Europese Unie hanteren reeds een quarantaineplicht voor reizigers uit hoogrisicogebieden. Het gaat hier onder meer om België, Duitsland, Ierland, Italië en Oostenrijk, als ook het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Deze landen zijn partij bij het EVRM, dus voor hen geldt hetzelfde juridische kader. Uit eerdere en recente navraag is niet gebleken dat de quarantaineplicht voor reizigers in een van deze landen heeft geleid tot rechterlijke uitspraken over strijdigheid met artikel 5 van het EVRM vanwege het feit dat het hier om personen gaat van wie (nog) niet zeker is of zij aan een infectieziekte lijden.

De toelichting in paragraaf 5 is in lijn met het voorgaande aangevuld.

#### *b. Verwachte effectiviteit*

*De rechtvaardiging van het beperken van de hiervoor genoemde grondrechten vereist in het kader van de noodzaak en proportionaliteit ook dat de quarantainemaatregel met het oog op het te bereiken doel effectief is. Het stelsel van de quarantaineplicht voor inkomende reizigers, inclusief de handhaving daarvan, moet daarom een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus.*

*De reden dat nu voor een verplichting wordt gekozen is volgens de toelichting dat de nalevingsbereidheid van het tot nu toe gehanteerde dringende quarantaineadvies voor inkomende reizigers uit hoogrisicogebieden laag is. De toelichting spreekt de verwachting uit dat wanneer niet langer sprake is van een advies maar van een wettelijke verplichting, «reeds om die reden meer mensen zich hieraan zullen houden».<sup>14</sup> Deze verwachting is niet nader gemotiveerd; het is ook de vraag of zij juist is.*

*Om naleving van de voorgestelde maatregel te bewerkstelligen, is gekozen voor een in de toelichting beschreven systeem van monitoring, toezicht en handhaving. Het primaire doel daarvan is, zo stelt de toelichting, om zoveel als mogelijk inkomende reizigers zonder sanctienering in thuisquarantaine te laten gaan.<sup>15</sup> Daarmee lijkt het praktische verschil met de huidige situatie waarin nog slechts sprake is van een dringend advies, klein. Het is niet duidelijk waarom het voorgestelde systeem werkelijk effectiever zou zijn dan het huidige.*

*Ook bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregel op zichzelf kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het voorgestelde systeem zou volgens de toelichting als volgt moeten werken. De quarantaineplichtige reiziger dient allereerst een quarantaineverklaring in te vullen en moet daarop ook*

<sup>14</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 en 4.

<sup>15</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

*enige contactgegevens vermelden.<sup>16</sup> Dit biedt vervolgens de mogelijkheid tot het houden van toezicht. Dit houdt in dat een belteam namens het Ministerie van VWS een reiziger die inreist vanuit een hoogrisicogebied nabelt «om de naleving van de quarantaineplicht te stimuleren».<sup>17</sup> Hierbij kan volgens de toelichting sprake zijn van risicogestuurd selectie.<sup>18</sup>*

*Uit het contact met het belteam kan blijken dat een persoon zich niet aan de voor hem geldende quarantaineplicht houdt. De toelichting noemt hierbij als voorbeeld achtergrondgeluiden waaruit zou blijken dat de betrokkene zich niet in huis bevindt. Als het belteam op basis van dergelijke of andere signalen vermoedt dat de quarantaineplicht niet wordt nagekomen, doet het een melding aan de burgemeester van de gemeente waar de betrokken persoon woont of verblijft. De toezichthoudende gemeenteambtenaar kan naar aanleiding van die melding besluiten ter plaatse een controle uit te voeren. Als een toezichthouder vervolgens constateert dat een persoon zich niet aan de op hem rustende quarantaineplicht houdt, kan de burgemeester handhavend optreden door middel van een last onder dwangsom.*

*Deze vorm van toezicht vereist na invulling van de quarantaineverklaring door de betrokkene een behoorlijk aantal handelingen van verschillende instanties (centraal en decentraal) voordat daadwerkelijk kan worden opgetreden tegen een persoon die zich niet aan de quarantaineverplichting houdt. De duur van deze verplichting is kort. Indien de betrokkene dat wenst, kan hij zich na vijf dagen laten testen, waarbij bij een negatieve test de verplichting tot thuisquarantaine al vervalt. Bij een positieve test moet de persoon uiteraard wel in quarantaine blijven. Dit betekent dat ook dit gegeven meegenomen moet worden bij eventuele controle na het verstrijken van deze vijf dagen termijn. Daarbij kan de quarantaineplichtige zich gemakkelijk aan de controle onttrekken door de telefoon niet op te nemen of effectieve controle thuis onmogelijk te maken. Ook is de vraag of in het geval de betrokkene wel kan worden bereikt, alleen de sanctie van een last onder dwangsom tot het gewenste resultaat zal leiden.*

*De combinatie van de geschetste complexiteit van de toezicht en handhaving met de slechts korte periode waarop deze betrekking heeft leidt al met al tot een zeer kleine kans dat tegen personen die zich niet houden aan de verplichting succesvol zal worden opgetreden (zie ook hierna punt 4). Daarmee rijst de vraag of sprake is van een effectief systeem van handhaving en daarmee een voldoende «stok achter de deur» om de nalevingsbereidheid van de quarantaineplicht ten opzichte van de huidige situatie substantieel te vergroten. Indien dit niet het geval is, is geen sprake van een effectief middel en is de voorgestelde inbreuk op de grondrechten niet gerechtvaardigd.*

*De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregel gelet op de inbreuk op grondrechten alsnog dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.*

Juist vanwege het ingrijpende karakter van een quarantaineplicht is gekozen voor een genuanceerd systeem van monitoring, toezicht en handhaving. Naast de eis van effectiviteit, dient immers ook te worden

<sup>16</sup> Voorgesteld artikel 58nd van de Wet publieke gezondheid.

<sup>17</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

<sup>18</sup> Daarbij gaat de Afdeling er van uit dat deze vorm van selectie geschiedt door het belteam (dus na menselijke tussenkomst) op grond van objectieve criteria.

voldaan aan de eis van proportionaliteit. Het is daarmee noodzakelijk om precies de juiste balans te vinden tussen een middel dat zowel proportioneel als effectief is. De opmerkingen die de Afdeling maakt ten aanzien van het toezicht en de handhaving komen overeen met de bezwaren die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar advies in het kader van de consultatie heeft geuit. Zoals vermeld in paragraaf 7.1 van de toelichting, is naar aanleiding van dat advies besloten om een expertwerkgroep te laten verkennen hoe de handhaving van de quarantaineplicht zo kan worden vormgegeven dat dit voor de praktijk uitvoerbaar en effectief is. De expertwerkgroep, samengesteld uit een voormalig burgemeester, een hoofdofficier van justitie en een voormalig hoofd Juridische zaken van een gemeente, heeft op 7 april 2021 advies uitgebracht.

Volgens het advies van de expertwerkgroep zijn de bezwaren tegen de voorgestelde inrichting van het toezicht en de handhaving terug te brengen tot drie punten. Ten aanzien van elk punt heeft de expertwerkgroep een oplossingsrichting voorgesteld.

Het eerste punt betreft de juridische vorm. De last onder dwangsom wordt door gemeenten gezien als een tamelijk complex instrument met een relatief lange doorlooptijd. In combinatie met de korte duur van de quarantaineplicht wordt de kans op een effectieve toepassing van de last onder dwangsom als handhavinginstrument daarom klein geacht. De expertwerkgroep adviseert om de bestuurlijke boete als handhavinginstrument voorop te stellen. Daarbij wijst de expertwerkgroep erop dat indien de hoogte van de boete niet meer dan € 340 bedraagt, dit instrument snel («lik-op-stuk») kan worden ingezet bij een geconstateerde overtreding. De expertwerkgroep stelt voor om het instrument van de last onder dwangsom in te zetten in uitzonderingssituaties waarin voorzienbaar is dat enkel de oplegging van een bestuurlijke boete niet tot aanpassing van het gedrag zal leiden. In dat geval kan, naast de boete, tevens een last onder dwangsom worden opgelegd ter sanctionering van een tweede overtreding van de quarantaineplicht, waarbij de dwangsom op een hoger bedrag kan worden bepaald teneinde een voldoende afschrikwekkend effect teweeg te brengen.

Het tweede punt betreft de bewijslast. De expertwerkgroep constateert dat het voor de betrokken toezichthouder lastig kan zijn om te bewijzen dat een persoon zich niet aan de quarantaineplicht houdt. Direct bewijs kan alleen worden verkregen als de toezichthouder de persoon op straat ziet lopen, maar de kans dat die situatie zich voordoet is gering. Als een persoon niet wil meewerken en bijvoorbeeld de deur niet opendoet, dan rijst de vraag of dit voldoende bewijs oplevert om overtreding van de quarantaineplicht aan te nemen. Om de complexiteit van de bewijslast voor de toezichthouder te verminderen, adviseert de expertwerkgroep om in het wetsvoorstel een bereikbaarheidsplicht op te nemen. Deze plicht houdt in dat de quarantaineplichtige reiziger bereikbaar moet zijn op het vermelde adres en via het vermelde telefoonnummer. Hierdoor kan ook een sanctie worden opgelegd als een reiziger (bij herhaling) niet bereikbaar is.

Het derde punt betreft de capaciteit. Gemeenten geven aan dat hun handhavingscapaciteit beperkt is door de stapeling van handhavingstaken die zij in het kader van de bestrijding van de epidemie hebben gekregen en dat zij prioriteit zullen geven aan handhavingstaken die direct betrekking hebben op de openbare orde. Om het capaciteitsvraagstuk te verlichten, doet de expertwerkgroep de suggestie om mobiele toezicht- en handhavingsteams te vormen die regionaal kunnen opereren. Hierdoor komt de capaciteitsvraag niet bij individuele gemeenten te liggen, maar wordt deze over meerdere gemeenten verspreid en kan worden voorzien in mobiele teams die specifiek voor de handhaving van de quarantaineplicht worden ingezet. De expertwerkgroep ziet hierbij met name een rol voor centrumgemeenten. Voor het realiseren van de mobiele teams zal

evenwel extra capaciteit moeten worden aangetrokken. Compensatie van de kosten vormt derhalve een randvoorwaarde.

Het voorstel van de expertwerkgroep om, naast de last onder dwangsom, te voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een bestuurlijke boete is overgenomen door toevoeging in het wetsvoorstel van een nieuw artikel 58v. Daarbij is in het wetsvoorstel bepaald dat het boetebedrag ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, zal bedragen. Hiermee wordt aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin is bepaald dat bij het vaststellen van een maximale bestuurlijke boetehoogte wordt verwezen naar een van de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht (Ar 5.43). De verwijzing naar de eerste categorie sluit aan bij de reguliere strafsanctie die op grond van artikel 68bis, eerste lid, van de Wpg geldt bij overtreding van de regels van hoofdstuk Va van die wet. Zoals reeds is vermeld in paragraaf 4 van de toelichting, zal vanuit de rijksoverheid het initiatief worden genomen tot het opstellen van een handreiking om gemeenten tegemoet te komen bij de uitvoering van hun toezichthoudende en handhavende taak. Daarin zal worden aangesloten bij het advies van de expertwerkgroep om de bestuurlijke boete als primair handavingsinstrument in te zetten, alsmede bij de voorgestelde hoogte van het boetebedrag om op dit punt zoveel mogelijk uniformiteit tussen de gemeenten te bevorderen.

Het voorstel van de expertwerkgroep om het wetsvoorstel aan te vullen met een bereikbaarheidsplicht is gedeeltelijk overgenomen. In het wetsvoorstel is artikel 58nb aangevuld met een bepaling (nieuw vierde lid) waarin is geëxpliciteerd dat gedurende de plicht tot thuisquarantaine de betrokkene in het kader van de op hem rustende medewerkingsplicht van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht gehouden is om bereikbaar te zijn voor een toezichthouder. Dit behelst evenwel geen zelfstandige norm ten aanzien waarvan bij niet-naleving ervan afzonderlijk een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het expliciteren van de bereikbaarheidsplicht schept niettemin meer duidelijkheid over de medewerking die de betrokkene bij het toezicht op de naleving van de quarantaineplicht dient te verlenen. Het kabinet is dan ook van mening dat ook met de gedeeltelijke overneming van de door de expertwerkgroep voorgestelde bereikbaarheidsplicht de effectiviteit van de controle op naleving van de quarantaineplicht wordt vergroot.

Tot slot wordt het voorstel van de expertwerkgroep om met regionale mobiele teams te gaan werken ondersteund. In compensatie van de kosten voor het realiseren hiervan door het Rijk zal dan ook worden voorzien.

Het kabinet is van mening dat met de voorgestelde aanpassingen en de financiële toezegging afdoende tegemoet wordt gekomen aan de geconstateerde bezwaren en knelpunten bij de handhaving van de quarantaineplicht. In de systematiek van monitoring, toezicht en handhaving blijft voorop staan dat eerst via monitoring wordt getracht te bewerkstelligen dat reizigers in thuisquarantaine gaan. Daarbij staat stimulering, voorlichting en ondersteuning voorop. Deze eerste stap is naar de mening van het kabinet noodzakelijk om te voorzien in een proportioneel middel. Daarbij geldt dat, waar de Afdeling deze verwachting niet deelt, de VNG – blijkens haar advies en naar mag worden ingeschat gebaseerd op praktijkervaring (bijvoorbeeld met de avondklok) – wel de verwachting deelt dat het enkel omzetten van een advies in een wettelijke verplichting de naleving reeds doet verbeteren. Indien op grond van bevindingen door het belteam nader onderzoek door een toezichthouder naar de naleving van de quarantaineplicht door een betrokkene wenselijk wordt geacht, kan een melding worden gedaan aan de gemeenten. Zodanige melding kan ook worden gedaan als het belteam

geen telefonisch contact kan krijgen met een betrokkene. Dit is verduidelijkt in artikel 58nf, tweede lid. Indien vervolgens na controle door een toezichthouder een overtreding wordt geconstateerd, is het door de toevoeging van de bestuurlijke boete mogelijk om direct op te treden («lik-op-stuk»). De last onder dwangsom blijft behouden als aanvullend instrument voor de situaties waarin het voorzienbaar is dat enkel de oplegging van de bestuurlijke boete niet tot aanpassing van het gedrag van de betrokkene zal leiden. Met de aldus doorgevoerde aanpassingen is het kabinet van mening dat het systeem van toezicht en handhaving wel degelijk zodanig effectief kan worden ingericht dat sprake is van een effectief middel.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in lijn met het voorgaande aangepast.

## *2. Delegatiegrondslag en ontheffingsmogelijkheid*

*Bij ministeriële regeling kunnen uitzonderingen worden vastgesteld voor de thuisquarantaineplicht. Het voorstel regelt, in afwijking van de algemene bepaling van artikel 58e Wpg, tevens dat het niet mogelijk is om naast deze uitgezonderde categorieën voor Europees Nederland in individuele gevallen ontheffing te verlenen. Het samenspel van deze bepalingen bepaalt de reikwijdte van de voorgestelde quarantaineplicht. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.*

### *a. Uitgezonderde categorieën personen*

*Op grond van het wetsvoorstel gaat degene die Europees Nederland inreist en voor inreis verbleef in een aangewezen hoogrisicogebied, onverwijld na inreis in thuisquarantaine.<sup>19</sup> Deze verplichting is niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen.<sup>20</sup> Blijkens de toelichting zullen onder meer de volgende categorieën personen worden uitgezonderd:*

- personen die slechts korte duur in Nederland verblijven of slechts korte duur in het hoogrisicogebied hebben verbleven;*
- personen die na verblijf in een hoogrisicogebied eerst tenminste tien dagen hebben verbleven in een niet-hoogrisicogebied; en*
- categorieën van personen voor wie het om privé of zakelijke redenen noodzakelijk is om frequent de grens te passeren.*

*De laatste groep betreft volgens de toelichting bijvoorbeeld grenswerkers, -studenten en -scholieren, bepaalde werknemers in het personen- en goederenvervoer, en co-ouders of mantelzorgers in grensoverschrijdende situaties.<sup>21</sup> Deze categorieën overlappen in ieder geval deels met de categorieën reizigers in aanbeveling 2020/1475 van de Raad van de Europese Unie van wie niet onverkort mag worden geëist dat zij in quarantaine gaan.<sup>22</sup> De toelichting gaat niet in op deze laatste categorie.*

*Nu de toelichting aangeeft dat deze groepen in ieder geval zullen worden uitgezonderd, rijst de vraag waarom deze uitzonderingen niet reeds in de wet zelf worden opgenomen. Blijkens de toelichting is de reden voor de voorgestelde delegatie aan de Minister om meer flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat acht de*

<sup>19</sup> Voorgesteld artikel 58nb, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

<sup>20</sup> Voorgesteld artikel 58nb, vierde lid en onder a, van de Wet publieke gezondheid.

<sup>21</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

<sup>22</sup> Nr. 19 van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PbEU 2020 L 337).

*regering enerzijds noodzakelijk met het oog op de bestrijding van de epidemie, maar anderzijds ook met het oog op de belangen van betrokkenen. Het is immers noodzakelijk om snel af te schalen en de quarantaineplicht niet (langer) van toepassing te laten zijn als daartoe met het oog op de bestrijding van de epidemie geen noodzaak meer bestaat, zo vermeldt de toelichting.<sup>23</sup>*

*De Afdeling acht deze argumentatie niet overtuigend. Mede gezien het feit dat het wetsvoorstel diverse grondrechten juridisch vergaand beperkt (zie hiervoor punt 1) is het noodzakelijk dat de reikwijdte van de quarantaineplicht zo veel mogelijk in de wet zelf wordt geregeld. Vanuit dit oogpunt is opname van nu reeds voorzienbare uitzonderingen in de wet aangewezen, waaronder de uitzonderingen die worden aanbevolen door de Raad van de Europese Unie. De door de regering bepleite flexibiliteit is alleen nodig voor nog niet voorzienbare categorieën die op een later moment moeten worden uitgezonderd. De delegatiegrondslag zou zich daartoe moeten beperken.*

*De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.*

Aan het advies van de Afdeling is navolging gegeven door diverse categorieën van personen die uitgezonderd zijn van de quarantaineplicht op wetsniveau aan te wijzen in artikel 58nc (nieuw). De genoemde aanbeveling van de Raad van de Europese Unie is daarbij betrokken. Het wetsvoorstel en de toelichting in paragraaf 3.3 zijn aangepast.

#### *b. Ontheffing quarantaineplicht*

*Voor een eventuele quarantaineplicht in Caribisch Nederland is voorzien in een bevoegdheid voor de gezaghebber om in een individueel geval ontheffing te verlenen van de quarantaineplicht. Ontheffing kan plaatsvinden na advies van de geneeskundige die belast is met de infectieziektebestrijding.<sup>24</sup> De reden voor deze ontheffingsbevoegdheid is blijkens de toelichting dat zich onvoorziene situaties voor doen waarin snel handelen geïndiceerd is. De daardoor ingegeven ontheffingsbevoegdheid is belegd bij de gezaghebber, omdat deze de specifieke lokale omstandigheden het beste kent.<sup>25</sup>*

*De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel deze ontheffingsmogelijkheid voor de quarantaineplicht in Europees Nederland niet heeft gecreëerd. De vraag is of dit juist is. Ook in Europees Nederland kunnen zich immers onvoorziene situaties voor kunnen doen waarin in individuele gevallen snelle actie geboden is. En ook daar kent de burgemeester de specifieke lokale omstandigheden het beste. Dit is ook de achtergrond van de bestaande bevoegdheid voor burgemeesters om ontheffing te verlenen van bepaalde bepalingen in het tijdelijke Hoofdstuk Va van de Wet publieke gezondheid.<sup>26</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom de individuele ontheffingsmogelijkheid niet noodzakelijk is voor Europees Nederland en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.*

<sup>23</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

<sup>24</sup> Voorgesteld artikel 58ng, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.

<sup>25</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

<sup>26</sup> Artikel 58e, derde lid, van de Wet publieke gezondheid; Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 25.

Zowel voor Europees Nederland als voor Caribisch Nederland (ingeval een quarantaineplicht wordt ingeregeld) geldt als uitgangspunt dat de uitzonderingen op de quarantaineplicht worden bepaald bij algemeen verbindend voorschrift, hetzij op wetsniveau dan wel op het niveau van een ministeriële regeling. Juist het feit dat bij ministeriële regeling uitzonderingscategorieën kunnen worden aangewezen, biedt de mogelijkheid om snel en flexibel in te kunnen spelen op onvoorziene of gewijzigde omstandigheden. Dat niettemin voor Caribisch Nederland is voorzien in de mogelijkheid van een ontheffingsmogelijkheid door de gezaghebber heeft te maken met de bijzondere kleinschaligheid van de eilanden, waardoor het mogelijk is dat een beoogde uitzonderingssituatie betrekking heeft op een enkel, mogelijk incidenteel geval. De mogelijkheid van een individuele ontheffing ligt dan meer voor de hand dan aanpassing van de ministeriële regeling. De toelichting in paragraaf 3.4 is hierop aangevuld.

### 3. Rechtsbescherming

#### a. Inleiding

*Een quarantaineplichtige kan de burgerlijke rechter schriftelijk verzoeken om opheffing van de quarantaineverplichting op de grond dat deze verplichting niet op hem van toepassing zou zijn.<sup>27</sup> Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in een spoedprocedure.*

*De Afdeling onderschrijft de keuze voor een spoedprocedure, nu dit vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief vereist is.<sup>28</sup> Zij heeft er op zichzelf begrip voor dat daarvoor aansluiting is gezocht bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt bij oplegging van de bestaande, reguliere quarantainemaatregel.<sup>29</sup> Het is op grond van het wetsvoorstel echter tegelijkertijd mogelijk om via de bestuursrechter de quarantaineverplichting te laten toetsen. Mede met het oog daarop heeft de Afdeling verschillende vragen.*

#### b. Concentratie van rechtsbescherming

*Naast de burgerlijke rechter die in een in het wetsvoorstel geregelde verzoekschriftprocedure kan oordelen over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine, voorziet het wetsvoorstel ook in twee bestuursrechtelijke rechtsingangen. Een persoon kan bezwaar en beroep instellen tegen een sanctie die wordt opgelegd wegens overtreding van de thuisquarantaineplicht. In deze procedure kan de rechter eveneens een oordeel geven over de rechtmatigheid van de quarantaineplicht.<sup>30</sup> Daarnaast is het besluit van de Minister tot aanwijzing van een of meerdere hoogrisicogebieden een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen ook bezwaar en beroep openstaat.<sup>31</sup> Er zijn dus drie verschillende rechtsingangen die alle drie kunnen leiden tot een rechterlijke uitspraak over de rechtmatigheid van de thuisquarantaine. Afhankelijk van de situatie is daarbij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter bevoegd.*

*Gelet op het voorgaande rijst de vraag of het niet wenselijk is de bevoegdheid om te oordelen over de rechtmatigheid van de quarantaine in handen te leggen van één rechter. De toelichting gaat hier niet op in.*

<sup>27</sup> Voorgesteld artikel 58nc, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

<sup>28</sup> Dit volgt uit artikel 5, vierde lid, van het EVRM en artikel 15, tweede lid, van de Grondwet.

<sup>29</sup> Artikel 35 van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

<sup>30</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

<sup>31</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. Zie ook het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713).

*De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.*

Concentratie van rechtsbescherming verdient in algemene zin de voorkeur. Dat in dit geval zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter bevoegd is, wordt evenwel als onvermijdelijk doch niet onoverkomelijk gezien. Vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief is het noodzakelijk om te voorzien in een rechtstreekse toegang tot de rechter om de toepasselijkheid van de quarantaineplicht te kunnen laten toetsen. Daartoe is voorzien in een procedure bij de burgerlijke rechter die aansluit op de systematiek van de quarantainemaatregel van artikel 35 van de Wpg en waarmee de rechtspraak ook zekere ervaring heeft in verband met zaken in het kader van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. Voorzien in een rechtstreekse toegang tot de bestuursrechter zou uitsluitend kunnen worden bewerkstelligd door doorbreking van het systeem op grond waarvan een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht als constitutief vereiste voor toegang geldt. Een dergelijk vergaande doorbreking is niet wenselijk geacht, alleen al omdat het hier om tijdelijke maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie gaat. Om dezelfde reden is het evenmin wenselijk geacht om, in afwijking van het bestaande systeem, de burgerlijke rechter bevoegd te maken ter zake van een beroep tegen een bestuursrechtelijk handhavinginstrument of een concretiserend besluit van algemene strekking. Daarbij geldt de – ook door de Raad voor de rechtspraak gedeelde – verwachting dat slechts beperkt gebruik zal worden gemaakt van de verzoekschriftenprocedure bij de burgerlijke rechter. Het merendeel van de zaken zal zich in de praktijk dus vanzelf concentreren bij de bestuursrechter. De toelichting in paragraaf 3.3 is hierop aangevuld.

#### *c. Afzien van horen*

*Het wetsvoorstel regelt dat in de verzoekschriftenprocedure onder omstandigheden kan worden afgezien van het horen van de verzoeker. Dit is mogelijk indien de «indiener niet beschikbaar was op het door de rechter vastgestelde tijdstip waarop het horen plaatsvindt».<sup>32</sup>*

*De Afdeling merkt op dat de verzoeker ten tijde van het verzoek in verplichte thuisquarantaine is. Daarnaast vindt het horen altijd plaats via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel. Onder die omstandigheden is niet goed denkbaar dat, ook gelet op het feit dat de procedure op initiatief van de quarantaineplichtige plaatsvindt, sprake kan zijn van een situatie waarin de verzoeker niet beschikbaar zou zijn voor het horen. Dit kan alleen aan de orde zijn als de verzoeker hier zelf niet aan meewerkt. Uitsluitend in zo'n geval zou het achterwege laten van het horen toelaatbaar zijn, gelet op de ernst van de maatregel in kwestie.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.*

Het spoedeisende karakter van de verzoekschriftenprocedure, het feit dat de procedure op initiatief van de verzoeker plaatsvindt, de wijze van horen via een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel en het feit dat de verzoeker gedurende de procedure in thuisquarantaine is, maakt dat de verzoeker in beginsel geacht kan worden beschikbaar te zijn op het door de rechter bepaalde tijdstip van horen. Daarbij ligt het in de rede dat voorafgaand aan het bepalen van dat tijdstip hierover afstemming met de verzoeker plaatsvindt, zodat rekening kan worden gehouden met de thuis(werk)situatie van de verzoeker. Indien de verzoeker gegeven alle eerdergenoemde omstandigheden dan toch niet op het vastgestelde tijdstip beschikbaar is, kan van horen worden afgezien omdat de

<sup>32</sup> Voorgesteld artikel 58nc, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid.

verzoeker klaarblijkelijk niet (langer) aan de procedure wenst mee te werken.

De toelichting in paragraaf 3.3 is op dit punt aangevuld.

#### *4. Inreizen met eigen vervoer*

*Naast de verplichte thuisquarantaine regelt het wetsvoorstel ook dat reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen vanuit een hoogrisicogebied, verplicht kunnen worden bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag. Voorts regelt het wetsvoorstel dat ook deze reizigers na hun inreis in thuisquarantaine moeten. De Afdeling merkt hierover het volgende op.*

##### *a. Handhaving testbewijs*

*Reizigers die Nederland in willen reizen zijn op basis van de bestaande wetgeving bij gebruik van bedrijfsmatig personenvervoer verplicht om hun negatieve testuitslag te tonen aan de aanbieder hiervan. De aanbieder mag geen reizigers toelaten die geen negatieve testuitslag kunnen overleggen.<sup>33</sup> Hiermee bestaat voor deze vorm van inreizen een sluitend systeem waarbij voorkomen wordt dat mensen inreizen zonder negatieve test.<sup>34</sup> Voor reizigers met eigen vervoer ligt dit veel lastiger. De toelichting stelt dat deze personen hun negatieve testuitslag moeten tonen aan een toezichthouder. Indien een reiziger geen negatieve testuitslag kan tonen, kan daartegen strafrechtelijk worden opgetreden door oplegging van een geldboete.*

*Personen die met eigen vervoer inreizen zullen dit in de meeste gevallen doen via de weg, komend vanuit de buurlanden Duitsland of België. Omdat er geen sprake is van structurele grenscontroles bij deze grenzen, zou op een andere manier moeten worden voorzien in controle of per eigen vervoer inkomende reizigers zich aan de verplichting houden. De toelichting geeft op dit punt alleen aan dat deze reizigers in de grensstreken kunnen worden gecontroleerd. Blijkens de toelichting gaat het hier niet om een grenscontrole, maar om een controle op de naleving van de verplichtingen van de thans voorgestelde artikelen 58nd en 58pa, eerste lid, van de Wpg. De toelichting gaat niet in op de vraag in welke mate het daadwerkelijk mogelijk zal zijn om dergelijke controles te houden, welk percentage van het binnen reizend verkeer gecontroleerd kan worden en wie dit gaat uitvoeren. Daarmee is vooralsnog niet aannemelijk gemaakt dat deze plicht effectief gehandhaafd kan worden.*

*Handhaving wordt des te lastiger in het geval onze buurlanden op enig moment niet langer zijn aangewezen als hoog-risicogebied maar bijvoorbeeld hun buurlanden nog wel. In dat geval kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een reiziger die uit Polen komt nog wel een testverplichting heeft, maar iemand die uit Duitsland komt niet meer. Uit de toelichting blijkt niet of en op welke wijze bij de controles in de grensstreek achterhaald kan worden waar de reiziger die met eigen vervoer inreist daadwerkelijk verblijf heeft gehouden. Ook is niet duidelijk hoe gehandeld moet worden indien een reiziger eerst een aantal dagen in een aangewezen hoog-risicogebied is geweest, daarna een aantal dagen in een niet aangewezen gebied en vervolgens Nederland in wil reizen.*

<sup>33</sup> Artikel 58p van de Wet publieke gezondheid.

<sup>34</sup> Uitgezonderd diegenen die op grond van de hardheidsclausule niet aan deze verplichting hoeven te voldoen.

## *b. Quarantaineverplichting*

*De reiziger zal bij inreis met eigen vervoer op grond van het wetsvoorstel ook moeten beschikken over een quarantaineverklaring. Dit is een verklaring waarin de reiziger verklaart dat hij na inreis in Nederland onverwijld in thuisquarantaine zal gaan dan wel dat hij tot een van de categorieën van personen behoort die krachtens de wet zijn uitgezonderd van de thuisquarantaineplicht (zie hiervoor punt 2a).*

*Het uitgangspunt is blijkens de toelichting dat de quarantaineverklaring digitaal kan worden ingevuld door op een website bepaalde gegevens in te vullen. Na het invullen van de gegevens op de website verkrijgt de betrokkene een digitale bevestiging van de quarantaineverklaring of kan hij de verklaring downloaden of printen. Voor wie niet beschikt over digitale middelen of voldoende vaardigheden om daarmee om te gaan, is een papieren quarantaineverklaring ook mogelijk, aldus de toelichting. Voor het geval ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de digitale voorziening nog niet operationeel is, voorziet het voorstel erin dat reizigers die met gebruikmaking van bedrijfsmatig personenvervoer Nederland inreizen, kunnen worden verplicht om een papieren quarantaineverklaring af te geven aan de vervoerder. In andere gevallen kan de reiziger worden verplicht zijn papieren quarantaineverklaring af te geven aan een toezichthouder.*

*Gelet op het voorgaande rijst ook hier de vraag of voor reizigers die met eigen vervoer het land inreizen de mogelijkheid bestaat om deze plicht, inclusief de thuisquarantaine zelf, effectief te handhaven. Dit geldt te meer nu niet voor alle uitzonderingen waaraan gedacht wordt, bewijsstukken kunnen worden overlegd waarmee een reiziger kan aantonen dat hij behoort tot een uitgezonderde categorie. De Afdeling wijst daarbij bijvoorbeeld op een persoon die de grens moet passeren voor mantelzorg.*

## *c. Conclusie*

*In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in de toelichting dragend te motiveren of sprake is van een effectief systeem van handhaving van de test- en quarantaineverplichting voor reizigers met eigen vervoer. Indien dit niet mogelijk blijkt adviseert de Afdeling van dit onderdeel van het wetsvoorstel af te zien.*

Controle op de naleving van de verplichtingen voor reizigers die na verblijf in een hoogrisicogebied met eigen vervoer Nederland inreizen, zal worden verricht door teams van toezichthouders en ambtenaren met opsporingsbevoegdheden. Deze teams zullen steekproefsgewijs bestuurders van voertuigen controleren op de aanwezigheid van een negatieve testuitslag en quarantaineverklaring. Dat niet elke reiziger daadwerkelijk zal worden gecontroleerd, laat onverlet dat reizigers wel rekening moeten houden met de mogelijkheid dat zij kunnen worden gecontroleerd en bij niet-naleving van (een van) de verplichtingen kunnen worden beboet. Niet valt in te zien dat daarmee geen sprake kan zijn van een effectieve handhaving van de naleving van de betreffende verplichtingen door deze categorie van reizigers. Daarvoor is in de regel immers niet vereist dat elke betrokkene daadwerkelijk moet worden gecontroleerd.

De Afdeling benoemt voorts bij punt a in relatie tot de handhaving van de negatieve testuitslag twee situaties waarin het volgens haar onduidelijk is hoe in dat geval het toezicht en de handhaving kunnen plaatsvinden. Indien de reiziger heeft verbleven in een gebied dat in relatie tot de

quarantaineplicht als hoogrisicogebied is aangewezen, zal op de reiziger die voorafgaand aan de inreis in Nederland in dat gebied heeft verbleven de verplichting rusten om zowel te beschikken over een negatieve testuitslag als over een quarantaineverklaring. Bij het invullen van de quarantaineverklaring dient het gebied waar is gebleven te worden ingevuld. Het niet naar waarheid invullen hiervan om zodoende de geldende verplichtingen te ontduiken, kan valsheid in geschrifte in de zin van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht opleveren. Aan de hand van de aanwezigheid van een quarantaineverklaring en de hierop vermelde gegevens kan de toezichthouder achterhalen of op de reiziger evenbedoelde verplichtingen rusten. Als alleen de verplichting van een negatieve testuitslag geldt, zal moeten worden uitgegaan van de eigen verklaring van de betrokkene. In zekere mate is dit vergelijkbaar met de thans geldende avondklok, waar ook in voorkomend geval wordt volstaan met de eigen verklaring van de betrokkene. Ingeval een reiziger na verblijf in een hoogrisicogebied voor inreis in Nederland eerst gedurende ten minste tien dagen in een niet-hoogrisicogebied heeft verbleven en derhalve stelt tot een uitzonderingscategorie te behoren, is het aan hem om dat ook te staven. Dit zal bij ministeriële regeling worden bepaald op de grondslag van artikel 58ne, onderdeel b, van de Wpg.

In reactie op de opmerking van de Afdeling bij punt b in relatie tot de quarantaineverklaring geldt dat inderdaad niet ten aanzien van alle categorieën van personen die worden uitgezonderd van de quarantaineplicht een bewijsstuk ter staving daarvan kan worden geleverd. Niettemin geldt ook hier dat het in strijd met de waarheid invullen van de quarantaineverklaring om zodoende de geldende verplichting te ontduiken, een strafbaar feit kan opleveren en kan een parallel worden getrokken met de thans geldende avondklok, waar ook in voorkomend geval bij een beroep op een uitzonderingscategorie enkel met een «eigen verklaring» kan worden volstaan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting in paragraaf 4 op enkele punten aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele aanpassingen in het wetsvoorstel door te voeren. Naast enkele aanpassingen van technische aard, betreft dit de toevoeging in artikel 58nd, vijfde lid, van de Wpg dat tegen de beslissing van de burgerlijke rechter op het verzoekschrift geen voorziening openstaat. Dit sluit aan bij het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt op grond van artikel 41, zesde lid, van de Wpg bij oplegging van de quarantainemaatregel van artikel 35 van die wet. De toelichting in paragraaf 3.3 is hierop aangepast.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
H.M. de Jonge