

Vergaderjaar 2020–2021

35 526

## Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

35 695

## Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer

AT<sup>1</sup>

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 april 2021

In de vergadering van 12 januari 2021 hebben de leden van de commissies Justitie en Veiligheid<sup>2</sup>, Volksgezondheid, Welzijn en Sport<sup>3</sup>, Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning<sup>4</sup> en Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving<sup>5</sup> kennisgenomen van de brieven van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 december 2020 en 3 januari 2021 over de verplichte negatieve testverklaring voor het internationaal openbaar

<sup>1</sup> De letters AT hebben alleen betrekking op wetsvoorstel 35 526.

<sup>2</sup> Samenstelling **Justitie en Veiligheid**:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD)

<sup>3</sup> Samenstelling **Volksgezondheid, Welzijn en Sport**:

Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Bredenoord (D66), Koole (PvdA), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Adriaansens (VVD) (*voorzitter*), Van der Burg (VVD), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Nicolai (PvdD), Van Pareren (Fractie-Nanninga) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van der Voort (D66), Keunen (VVD), Hermans (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA)

<sup>4</sup> Samenstelling **Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning**:

Kox (SP), vac. (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Talsma (CU)

personenvervoer per bus en trein<sup>6</sup> en over de verplichte negatieve testuitslag voor lucht- en scheepvaart.<sup>7</sup>

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Minister op 26 januari 2021 een brief gestuurd met enkele vragen van de PvdD-fractie.

De Minister heeft op 20 april 2021 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

---

<sup>5</sup> Samenstelling **Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving**:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*)

<sup>6</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 526, T.

<sup>7</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 526, U.

**BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID, VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING EN VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING**

Aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 26 januari 2021

In de vergadering van 12 januari 2021 hebben de leden van de commissies Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving kennisgenomen van uw brieven van 24 december 2020 en 3 januari 2021 over de verplichte negatieve testverklaring voor het internationaal openbaar personenvervoer per bus en trein<sup>8</sup> en over de verplichte negatieve testuitslag voor lucht- en scheepvaart.<sup>9</sup> Deze brieven geven de leden van de fractie van de **PvdD** aanleiding tot het stellen van enkele vragen met betrekking tot de nagehangen wijzigingen van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 door toevoeging van artikel 6.7a en 6.7b aan die regeling.

Hoe is het opnemen van een delictsomschrijving die een handelen betreft dat niet door een Nederlandse onderdaan, of door een in Nederland gevestigde rechtspersoon wordt verricht in het buitenland, te verenigen met de beginselen dat de Nederlandse staat daartoe niet bevoegd is, behoudens de in de artikelen 4, 5 en 6 van het Wetboek van strafrecht bedoelde gevallen?

Bent u het eens met de Raad van State dat het verdragsrechtelijk beschermde recht op terugkeer meebrengt dat voorwaarden die aan een vervoerder worden gesteld niet zodanig vergaand mogen zijn dat het recht om te reizen feitelijk onder geen enkele omstandigheid meer kan worden uitgeoefend door een Nederlander die in het buitenland is, en die om welke reden dan ook niet kan beschikken over de vereiste testverklaring?<sup>10</sup>

In artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) wordt in het derde lid aangegeven dat de in de eerste en tweede lid bedoelde rechten kunnen worden beperkt ter bescherming van de volksgezondheid. Bent u het met deze leden eens dat een eventuele beperking van het recht dat in het vierde lid wordt geregeld, niet gegrond kan worden op het derde lid?

In het rapport van het *Human Rights Committee*, waarnaar de Raad van State verwijst in haar advies over de wijziging van artikel 58p Wet publieke gezondheid, is geconcludeerd dat «*there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable*».<sup>11</sup>

Hoe legt u die passage uit?

<sup>8</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 526, T.

<sup>9</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 526, U.

<sup>10</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 695, nr. 4, p. 3.

<sup>11</sup> *Kamerstukken I 2020/21*, 35 695, nr. 4, p. 3; United Nations Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27. (General Comments)*.

Moet uit artikel 12 van het IVBPR en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet worden afgeleid dat een Nederlandse onderdaan die terugkeert naar Nederland, maar niet beschikt over een negatieve testuitslag als bedoeld in de regeling, niet door de Nederlandse staat mag worden belemmerd om de reis te maken, en dat hij bij binnenkomst de gelegenheid moet krijgen om de test af te leggen dan wel – indien hij dat weigert – op Nederlands grondgebied in quarantaine zal kunnen worden gehouden indien de Wet publieke gezondheid daartoe een grondslag biedt? Zo nee, op grond van welke redenering komt u tot uw conclusie? Zo ja, hoe verdragen de genoemde bepalingen 6.7a en 6.7b zich daarmee?

In de bepalingen is geen uitzondering opgenomen zoals in artikel 58p, vijfde lid van de Wet publieke gezondheid. In hoeverre verdragen de bepalingen zich met de visie die ten grondslag ligt aan het opnemen van artikel 58p, vijfde lid van de Wet publieke gezondheid?

De leden van de vier commissies zien uw reactie graag binnen vier weken met belangstelling tegemoet. Een afschrift van deze brief is heden verzonden naar de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
M.M. de Boer

Voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M.A.M. Adriaansens

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
B.O. Dittrich

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,  
H.J. Meijer

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2021

In antwoord op uw brief van 26 januari 2021, nr. 168283.01u, zend ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de antwoorden op uw vragen naar aanleiding van de brieven van 24 december 2020 en 3 januari 2021 over de verplichte negatieve testverklaring voor het internationaal openbaar personenvervoer per bus en trein en voor lucht- en scheepvaart.

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

De leden van de fractie van de PvdD stellen enkele vragen met betrekking tot de nagehangen wijzigingen van de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (hierna: Trm) door toevoeging van de artikelen 6.7a en 6.7b aan die regeling.

### **Vraag 1**

Hoe is het opnemen van een delictsomschrijving die een handelen betreft dat niet door een Nederlandse onderdaan, of door een in Nederland gevestigde rechtspersoon wordt verricht in het buitenland, te verenigen met de beginselen dat de Nederlandse staat daartoe niet bevoegd is, behoudens de in de artikelen 4, 5 en 6 van het Wetboek van strafrecht bedoelde gevallen?

### **Antwoord 1**

Een staat kan zijn wetten en rechtsmacht laten gelden op het eigen grondgebied. Er is in het volkenrecht echter geen algemeen verbod om die toepassing uit te strekken over personen en feiten daarbuiten. In de praktijk wordt dan doorgaans wel een aanknopingspunt geveerd met een feit of persoon om het vestigen van (straf)rechtsmacht te kunnen rechtvaardigen. Niet alleen in de door deze leden aangehaalde artikelen 4, 5 en 6 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) is geregeld wanneer Nederland rechtsmacht heeft gevestigd. In dit geval zijn ook de artikelen 2 en 3 Sr van belang. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich schuldig maakt aan enig strafbaar feit in Nederland, of daarbuiten aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig. Bij de totstandbrenging van artikel 2 Sr ging de wetgever ervan uit dat ook iemand die zich in het buitenland bevindt, in Nederland een strafbaar feit kan plegen. In hoeverre dat het geval is, wilde de wetgever toen niet vastleggen, maar aan de wetenschap overlaten.<sup>12</sup> De artikelen 6.7a en 6.7b Trm berusten op het per 9 januari 2021 gewijzigde artikel 58p van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg).<sup>13</sup> Bij de behandeling van het wetsvoorstel om laatstgenoemd artikel te wijzigen – welk voorstel door uw Kamer is aanvaard – wees de Minister van Justitie en Veiligheid al op het arrest van de Hoge Raad over het Azewijnse paard.<sup>14</sup> In die zaak werd geklaagd over schending van artikel 2 Sr, omdat een naar Nederlands recht strafbaar feit werd gepleegd door iemand die zich in Duitsland bevond. De Hoge Raad oordeelde toen dat men «zeer goed, zich in het buitenland bevindende, hier te lande een misdrijf kan plegen en de vraag, wanneer zulks het geval is, bij gebreke eener bepaalde uitspraak door den strafwetgever, door den rechter aan wetenschappelijke beginselen moet worden getoetst.»<sup>15</sup> Die lijn is naderhand voortgezet met diverse rechtsmachtleerstukken, waardoor dit artikel in bepaalde gevallen ook ten aanzien van feiten die (mede) in het buitenland zijn begaan, de rechtsgrond kan vormen voor een vervolging door Nederland. Zo heeft de Hoge Raad ook bepaald dat indien naast in ook buiten Nederland gelegen plaatsen kunnen gelden als plaats waar een strafbaar feit is gepleegd, op grond van artikel 2 Sr vervolging van dat strafbaar feit in Nederland mogelijk is, ook ten aanzien van de van dat strafbaar feit deel uitmakende gedragingen die buiten Nederland hebben plaatsgevonden.<sup>16</sup>

### **Vraag 2**

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1879/80, 47, nr. 25, p. 85.

<sup>13</sup> Artikel II van de Wet van 8 januari 2021 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een verduidelijking van de tijdelijke grondslag voor het stellen van regels over de toegang tot en het gebruik van voorzieningen voor personenvervoer (Stb. 2021, 3).

<sup>14</sup> Handelingen I 2020/21, nr. 17, item 3, p. 17 e.v.

<sup>15</sup> HR 6 april 1915, ECLI:NL:HR:1915:BG9430.

<sup>16</sup> HR 2 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK6328.

Bent u het eens met de Raad van State dat het verdragsrechtelijk beschermde recht op terugkeer meebrengt dat voorwaarden die aan een vervoerder worden gesteld niet zodanig vergaand mogen zijn dat het recht om te reizen feitelijk onder geen enkele omstandigheid meer kan worden uitgeoefend door een Nederlander die in het buitenland is, en die om welke reden dan ook niet kan beschikken over de vereiste testverklaring?<sup>17</sup>

### **Antwoord 2**

Ja, dit schreef de regering ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel om artikel 58p Wpg te wijzigen<sup>18</sup> en het nader rapport ter zake. De Raad van State heeft in zijn advies overigens benadrukt dat de voorwaarden die worden gesteld om het grondgebied te betreden van de staat waarvan iemand onderdaan is, ook in concreto proportioneel moeten zijn. De wetgever heeft daarom voorzien in artikel 58p, vijfde lid, Wpg, waarin is bepaald dat de verplichting voor het tonen van een negatieve testuitslag niet geldt voor degenen die het grondgebied van Nederland als het eigen land willen betreden en die niet kunnen beschikken over een negatieve testuitslag.<sup>19</sup>

### **Vraag 3**

In artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) wordt in het derde lid aangegeven dat de in de eerste en tweede lid bedoelde rechten kunnen worden beperkt ter bescherming van de volksgezondheid. Bent u het met deze leden eens dat een eventuele beperking van het recht dat in het vierde lid wordt geregeld, niet gegrond kan worden op het derde lid?

### **Antwoord 3**

Ja, dit volgt uit de in artikel 12, derde lid, IVBPR gebruikte term «bovengevoemde rechten». Het daaropvolgende vierde lid wordt hierdoor dus niet bestreken.

### **Vraag 4**

In het rapport van het Human Rights Committee, waarnaar de Raad van State verwijst in haar advies over de wijziging van artikel 58p Wet publieke gezondheid, is geconcludeerd dat «there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one's own country could be reasonable».<sup>20</sup> Hoe legt u die passage uit?

### **Antwoord 4**

In de eerste plaats leg ik die passage uit zoals zij daar staat. Dit doe ik in het licht van de direct daaraan voorafgaande en daaropvolgende passages. Hieruit blijkt het verband van die passage met het begrip «willekeurig» in artikel 12, vierde lid, IVBPR: aan «niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren». Met het gebruik van «willekeurig» wordt, aldus het Human Rights Committee (hierna: HRC), beoogd te benadrukken dat ook een beperking van het recht die bij wet is voorzien, in overeenstemming moet zijn met de bepalingen, doelen en doelstelling van het IVBPR «and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances.» Een staat die partij is bij het IVBPR mag een persoon bovendien niet willekeurig verhinderen

<sup>17</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 695, nr. 4, p. 3.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 695, nr. 3, p. 5.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 695, nr. 4, p. 3.

<sup>20</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 695, nr. 4, p. 3; United Nations Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27. (General Comments).

terug te keren naar het eigen land door die persoon de nationaliteit te ontnemen of uit te zetten naar een ander land.<sup>21</sup> «Reasonable» is een element van «willekeurig», aldus de vaste rechtspraak van het HRC. Laatstgenoemd begrip omvat namelijk «elements of inappropriateness, injustice, lack of predictability and due process of law, as well as elements of reasonableness, necessity and proportionality». In een concreet geval wordt dit vervolgens getoetst.<sup>22</sup>

### Vraag 5

Moet uit artikel 12 van het IVBPR en artikel 3, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet worden afgeleid dat een Nederlandse onderdaan die terugkeert naar Nederland, maar niet beschikt over een negatieve testuitslag als bedoeld in de regeling, niet door de Nederlandse staat mag worden belemmerd om de reis te maken, en dat hij bij binnenkomst de gelegenheid moet krijgen om de test af te leggen dan wel – indien hij dat weigert – op Nederlands grondgebied in quarantaine zal kunnen worden gehouden indien de Wet publieke gezondheid daartoe een grondslag biedt? Zo nee, op grond van welke redenering komt u tot uw conclusie? Zo ja, hoe verdragen de genoemde bepalingen 6.7a en 6.7b zich daarmee?

### Antwoord 5

Nee. Artikel 12, vierde lid – de overige leden hebben geen betrekking op de hier voorliggende casuïstiek –, IVBPR bepaalt dat niemand willekeurig het recht mag worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren. Artikel 3, tweede lid, Vierde Protocol EVRM bepaalt dat niemand het recht mag worden ontnomen het grondgebied te betreden van de staat waarvan hij onderdaan is. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel om artikel 58p Wpg te wijzigen, blijkt dat niet wordt beoogd die rechten te ontnemen; het betreft slechts een voorwaarde die wordt gesteld voor vervoer.<sup>23</sup> Ik verwijs ook naar het antwoord op vraag 2. Uit de voorbereidende werkzaamheden voor beide genoemde verdragsbepalingen blijkt dat het geen absolute rechten betreft en dit standpunt is ook verwoord in die toelichting, het advies van de Raad van State en het nader rapport ter zake dat wetsvoorstel.<sup>24</sup> Ik wijs voorts op de recente uitspraak van de Rechtbank Den Haag, die daartoe ook concludeerde. De rechtbank wees een vordering af – ook die van iemand die om principiële redenen geen test wilde ondergaan – die ertoe strekte artikel 58p, derde tot en met vijfde lid, Wpg buiten werking te stellen, althans te bepalen dat de eis tot het voor vertrek tonen van een PCR-testuitslag niet geldt voor Nederlandse ingezetenen. De voorzieningenrechter stelde in dit kader vast dat het hier gaat om een toelaatbare tijdelijke voorwaarde. Indien niet aan die voorwaarde kan worden voldaan, moet de terugkeer in het belang van de volksgezondheid enige tijd worden uitgesteld totdat alsnog aan die voorwaarde kan worden voldaan.<sup>25</sup>

### Vraag 6

<sup>21</sup> United Nations Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement), para. 21, tweede en vierde zin.

<sup>22</sup> Laatstelijk HRC 29 augustus 2018, Communication No. 2264/2013 (Deepan Budlankoti/Canada), para. 9.4.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 695, nr. 3, p. 5.

<sup>24</sup> M.J. Bossuyt, Guide to the «travaux préparatoires» of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1987, p. 262; Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, Strasbourg, 16.IX.1963, para. 26; Kamerstukken II 2020/21, 35 695, nr. 3, p. 5, en nr. 4, p. 3.

<sup>25</sup> Vzr. Den Haag 28 januari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:600. Tegen deze uitspraak heeft de Stichting Viruswaarheid hoger beroep ingesteld.



In de bepalingen is geen uitzondering opgenomen zoals in artikel 58p, vijfde lid van de Wet publieke gezondheid. In hoeverre verdragen de bepalingen zich met de visie die ten grondslag ligt aan het opnemen van artikel 58p, vijfde lid van de Wet publieke gezondheid?

**Antwoord 6**

De artikelen 6.7a en 6.7b Trm verdragen zich geheel met de visie die ten grondslag ligt aan het bepaalde in artikel 58p, vijfde lid, Wpg. Artikel 58p, vijfde lid, Wpg verklaart immers dat die artikelen in het daar omschreven geval niet van toepassing zijn. Omdat dit reeds in de wet wordt bepaald, is het niet nodig iets soortgelijks in de ministeriële regeling op te nemen.