OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v. [redacted]
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 12 maart 2021
Ons kenmerk PaG/WBOM/18578
Onderwerp Wijziging WPG o.a. i.v.m. quarantaineplicht bij inreis uit hoogrisicogebieden

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte mevrouw [redacted],

Inleiding

Jongstleden dinsdag heeft het College het verzoek bereikt, gedaan door de minister van Justitie en Veiligheid, om aan hem en vooral ook ten behoeve van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een consultatieadvies te geven met betrekking tot het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) vanwege het opnemen daarin van enkele aanvullende verplichtingen in het kader van de bestrijding van het SARS-CoV-2-virus.

Het wetsvoorstel bevat aanvullende maatregelen ten opzichte van de bestaande maatregelen die gelden voor reizigers uit hoogrisicogebieden. Allereerst wordt met het wetsvoorstel geregeld dat reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen, verplicht kunnen worden bij inreis te beschikken over een zogeheten quarantaineverklaring en een negatieve testverklaring. Ten tweede wordt met het wetsvoorstel voor Europees Nederland voorzien in een algemene plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven.

Het College plaats twee opmerkingen vooraf.

Gezien de korte consultatieperiode en het gezag van het Openbaar Ministerie over de opsporing en vervolging van strafbare feiten, beperkt het College zich in dit advies tot enkele opmerkingen met betrekking tot de voorgestelde introductie van verplichtingen die strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Dit betreft (i) de verplichting te beschikken over een zogeheten quarantaineverklaring bij inreis vanuit een hoogrisicogebied (art. 58nd) en (ii) de verplichting om bij die inreis in Nederland te beschikken over een negatieve testuitslag (art. 58p en art. 58pa).

In relatie tot de introductie van een algemene plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven, wenst het College te volstaan met de algemene opmerking dat het de juridische noodzaak voor een expliciete grondslag – d.w.z. los van het bestaande artikel 35 Wpg – onderschrijft.[1] Hetzelfde geldt voor de in wetsvoorstel gekozen richting van bestuursrechtelijke handhaving en sanctionering middels een herstelsanctie, de last onder dwangsom.

Handhaving van de verplichting te beschikken over een quarantaineverklaring (art. 58nd) en een negatieve testuitslag (art. 58pa)

Uit de conceptmemorie van toelichting behorende bij het ter consultatieadvisering aangeboden wetsvoorstel volgt dat wordt beoogd inreizende automobilisten in de grensstreek te controleren op de naleving van verplichtingen als bedoeld in artikel 58nd, eerste lid, en artikel 58pa, eerste lid, van de Wpg. In de conceptmemorie is daarover het volgende opgemerkt:

"*Reizigers die met eigen vervoer Nederland inreizen, kunnen in de grensstreken worden gecontroleerd op het beschikken van een negatieve testuitslag en een quarantaineverklaring (en eventueel een bevestiging van een testafspraak met de GGD). Deze controles zullen worden uitgevoerd in samenwerking tussen diverse partijen, zoals de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de ILT en Rijkswaterstaat. Het gaat hier niet om een grenscontrole, maar een controle op de naleving van de verplichtingen van artikel 58nd, eerste lid, en artikel 58pa, eerste lid, van de Wpg. Bij niet-naleving van (een van) deze verplichtingen kan strafrechtelijk worden opgetreden. De strafrechtelijke sanctionering behelst op grond van artikel 68bis ten hoogste een hechtenis van ten hoogste zeven dagen of een geldboete van de eerste categorie*".[2]

Het College heeft zich gelet hierop afgevraagd op basis van welke bevoegdheid de in het citaat bedoelde (opsporings)ambtenaren deze inreizende automobilisten een stopteken kunnen geven ten einde de bestuurders te verplichten hun voertuig te doen stilhouden, zodat inzage in de quarantaineverklaring en negatieve testuitslag kan worden gevorderd. Een expliciete grondslag daartoe ontbreekt in het wetsvoorstel, maar komt het College, gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad over de zogeheten dynamische verkeerscontrole, wenselijk voor.[3] Mogelijk

---

[1] Het College vertrouwt u bekend met zijn spoedadvies d.d. 17 augustus 2020 m.b.t. het voorstel voor een Wet houdende wijziging van de Wet publieke gezondheid vanwege het opnemen daarin van een paar verbeteringen voor de bestrijding van het nieuwe coronavirus, waarin deze noodzaak uitgebreider is toegelicht.

[2] Zie conceptmemorie van toelichting, p. 14.

[3] HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454.

wordt beoogd de betreffende (opsporings)ambtenaren van de KMar, ILT en Rijkswaterstaat op grond van artikel 64a Wpg aan te wijzen als toezichthouder voor de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk Va Wpg, zodat aan hen de bevoegdheden uit Titel 5.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) toekomen. Dit zou in de visie van het College een oplossing kunnen bieden, omdat artikel 5:19, vierde lid, Awb een bevoegdheid bevat om voertuigen te doen stilhouden met het oog op uitoefening van het toezicht. Het College constateert echter dat zo een voornemen niet in de conceptmemorie van toelichting wordt aangekondigd. Het verdient naar het oordeel van het College aanbeveling hierover alsnog duidelijkheid te verschaffen.

Handhaving van de verplichting te beschikken over een bevestiging van een vrijwillig gemaakte testafspraak bij de gemeentelijke gezondheidsdienst (art. 58nd, tweede en derde lid, Wpg)

Het College heeft met lichte verbazing kennisgenomen van het voornemen een verplichting in te voeren die ertoe strekt dat reizigers die op de quarantaine-verklaring hebben ingevuld dat zij een vrijwillige testafspraak bij de GGD hebben op een tijdstip dat is gelegen op de vijfde dag of later na inreis, dienen te beschikken over een bevestiging van die afspraak teneinde deze op verzoek te kunnen tonen. De invoering hiervan houdt volgens de conceptmemorie verband met de 'monitoring' van de algemene quarantaineplicht voor inreizigers als bedoeld in art. 58nb, eerste lid:

"Niet van alle reizigers zullen de gegevens worden doorgeleid naar het belteam. Dit kan geheel willekeurig worden bepaald (bijvoorbeeld elke tiende persoon die de verklaring digitaal invult), maar kan ook afhankelijk zijn van de keuzes die door de minister van VWS worden gemaakt ten aanzien van de prioritering van de monitoring (bijvoorbeeld het extra hoge risico voor de volksgezondheid in het gebied waar men voor inreis heeft verbleven). Ook kan hierbij een rol spelen of het gaat om een reiziger die op de quarantaineverklaring heeft aangegeven dat hij zich zal laten testen. Voorzienbaar is dat bij de monitoring deze groep geen eerste prioriteit zal hebben vanwege hun bereidheid om zich te laten testen. Vanuit deze optiek bezien kan worden bepaald dat de verklaring om zich – vrijwillig – te gaan laten testen wel ondersteund moet worden door de bevestiging van een gemaakte testafspraak bij de GGD. Mocht een reiziger niet op de gemaakte afspraak verschijnen, dan zal de GGD hiervan melding doen aan het belteam en kan alsnog monitoring plaatsvinden".[4]

In het wetsvoorstel dienen reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven en met eigen vervoer Nederland inreizen te beschikken over een quarantaineverklaring (art. 58nd) en een negatieve testverklaring (art. 58p en

[4] Zie conceptmemorie van toelichting, p. 14.

art. 58pa)[5]. Gelet daarop zullen personen uit deze groep normaliter geen klachten hebben en zich in de regel (vrijwillig) willen laten testen teneinde de duur van de verplichte quarantaine te verkorten. In de voorgestelde regeling worden binnen de zojuist bedoelde groep twee subgroepen onderscheiden: enerzijds degenen die van hun testbereidheid expliciet hebben doen blijken bij de invulling van de quarantaineverklaring en die deze verklaarde bereidheid tevens kunnen aantonen met een bevestiging van een reeds gemaakte testafspraak en anderzijds degenen die aan hun eventuele testvoornemen nog geen verdere uitvoering hebben gegeven. Aan de eerste subgroep wordt bij de 'monitoring' een geringere prioriteit gegeven dan aan de tweede subgroep. Het wil het College voorkomen dat de beoogde efficiencywinst in de 'monitoring' (inclusief de reële winst in termen van besmettingsbeheersing) naar alle waarschijnlijkheid niet in verhouding staat tot de 'overregulering' waarmee een en ander nu in het wetsvoorstel gepaard gaat. Het College sluit niet uit dat de gewenste efficiency in de monitoring ook bereikt zou kunnen worden louter op basis van een analyse van ingevulde quarantaineverklaringen (mits de vraagstelling in zo'n verklaring op een dergelijke analyse is afgestemd).

Aan de voorgestelde regeling met betrekking tot de afspraakbevestiging kleeft nog de volgende bijzonderheid. In het tweede lid van artikel 58nd is de vrijwilligheid om een testafspraak te maken het uitgangspunt. Wie zo'n afspraak (vrijwillig) heeft gemaakt en de bevestiging van die afspraak kan laten zien, loopt, onder omstandigheden, een geringere kans op controle. Dit relatief onschuldige gevolg (een mogelijk geringere kans op controle) verdraagt zich goed met het vrijwillige karakter van de testafspraak. Dat lijkt op het eerste gezicht anders in artikel 58p (in de voorgestelde versie). Daar wordt namelijk de afspraakbevestiging genoemd als een van de mogelijke documenten waarover een reiziger *moet* beschikken wil hij kunnen inchecken in een middel van bedrijfsmatig vervoer. De vraag zou kunnen worden gesteld of, onder die omstandigheden, zo'n document niet veeleer de bevestiging is van een verplicht (in plaats van: een vrijwillig) gemaakte afspraak.[6] Het College zou het op prijs stellen als in de memorie van toelichting op deze (ogenschijnlijke?) tegenstelling nader zou worden ingegaan.

---

[5] Het valt het College op dat niet is genormeerd hoe recent de testuitslag dient te zijn.

[6] In het voorgestelde artikel 58p is sprake van "een bevestiging van een afspraak als bedoeld in artikel 58nd, derde lid". De in het derde lid van art. 58nd bedoelde afspraak is de "afspraak, bedoeld in het tweede lid". (In art. 58p kan daarom beter direct naar het tweede lid van art. 58nd worden verwezen.) Volgens dit tweede lid gaat het om een "*vrijwillig [gemaakte]* (...) afspraak met de gemeentelijke gezondheidsdienst (...) om zich te laten testen op infectie met het virus SARS-CoV-2" (cursivering toegevoegd).

Tot slot vraagt het College zich met betrekking tot deze zojuist besproken regeling van de (onder omstandigheden bestaande) verplichting tot het tonen van de afspraakbevestiging af wat het handelingsperspectief is van de ambtenaar die vaststelt dat de voor hem verschenen reiziger in zijn quarantaineverklaring aangeeft een testafspraak te hebben, maar constateert dat diezelfde reiziger geen bevestiging van die afspraak kan overleggen. Dient de opsporingsambtenaar hiervan een proces-verbaal op te maken? Het opleggen van strafrechtelijke sancties in dergelijke situaties zou de testbereidheid naar het oordeel van het College niet ten goede komen. De conceptmemorie geeft niettemin de navolgende toelichting op de voorgestelde aanpassing van art. 68bis Wpg (onderdeel F van artikel I van het wetsvoorstel):

"Dit onderdeel regelt de strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de nieuwe artikelen 58nd, eerste lid, en 58pa, eerste lid. Het gaat hier om de verplichting voor reizigers die vanuit een hoogrisicogebied naar Nederland inreizen, om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag, een quarantaineverklaring en, indien verplicht gesteld, een bevestiging van een testafspraak met de GGD".

Het College houdt het ervoor dat het onderstreepte deel van het citaat een verschrijving betreft. Het wetsvoorstel voorziet namelijk niet in toevoeging van artikel 58nd, *tweede* lid, Wpg aan de opsomming van strafbaarstellingen in artikel 68bis, eerste lid, onderdeel b, Wpg. Anders gezegd: de voorliggende tekst van het wetsvoorstel voorziet niet in strafrechtelijke sanctionering van de plicht om in zojuist beschreven gevallen bij inreis over een bevestiging van de testafspraak te beschikken. Afgezien van eventuele bestuursrechtelijke handhaving (die echter niet is voorzien), maakt dit deze verplichting tevens tot een lege huls. Indien overtreding van een verplichting geen gevolg kent, kan, vanuit handhavingsperspectief, zo'n verplichting beter niet in het leven worden geroepen.

Gelet op het vorenstaande adviseert het College de voorgestelde leden twee en drie van art. 58nd Wpg te schrappen of ieder geval nader te doordenken.

Algemene uitzondering op de verplichting bij inreis te beschikken over een quarantaineverklaring en een negatieve testuitslag (artt. 58nd, achtste lid, en 58pa, derde lid, Wpg)

Het voorgestelde achtste lid van art. 58nd Wpg en het derde lid van art. 58pa Wpg bepalen dat de verplichting om bij inreis te kunnen beschikken over een quarantaineverklaring respectievelijk een negatieve testverklaring, niet van toepassing is op degene die het grondgebied van Europees Nederland als eigen land wil betreden en niet *kán* beschikken over de bedoelde bescheiden. Hoewel in de conceptmemorie van toelichting is verduidelijkt dat het niet kúnnen beschikken

iets anders is dan niet willen beschikken, is dit criterium tamelijk onbepaald en voor meerderlei uitleg vatbaar.[7] Dit heeft als nadeel dat het de strafrechtelijke handhaving van genoemde verplichtingen potentieel bemoeilijkt. In hoofdstuk 4 van de conceptmemorie is hieromtrent verder nog opgemerkt dat:

"*Een uitzondering geldt als een reiziger wegens overmacht of een noodsituatie niet over (een van) beide verklaringen kan beschikken (zie de artikelen 58nd, achtste lid, en 58p, vijfde lid, van de Wpg). Te denken valt bijvoorbeeld aan een onverwacht opgekomen calamiteit die ertoe dwingt om linea recta naar Nederland te reizen. In dat geval is het mogelijk dat geen gelegenheid meer bestond om een test te laten ondergaan en eventueel ook niet om een quarantaineverklaring (en eventuele testafspraak) te regelen. In de rede ligt dat een reiziger dit op de een of andere wijze aantoont*".[8]

Indien met het wetsvoorstel inderdaad wordt beoogd een uitzondering voor échte noodsituaties te maken, ligt het in de rede zulks in de voorgestelde wettekst te verduidelijken. Naar oordeel van het College behoort daarbij evenwel geen onderscheid te worden gemaakt tussen 'degenen die het grondgebied van het Europese deel van Nederland als het eigen land willen betreden' en niet-ingezeten die vanwege een concrete noodsituatie het grondgebied van Europees Nederland moeten betreden en redelijkerwijs niet in staat zijn geweest tijdig een negatieve testuitslag en quarantaineverklaring te regelen. Ook te hunnen aanzien geldt dat de voorwaarden in concreto proportioneel dienen te zijn. Te denken valt aan een acute gezondheidssituatie die noodzaakt tot overbrenging naar een ziekenhuis in Nederland. Wellicht ten overvloede wijst het College nog op het gegeven dat de rechtvaardigingsgrond van art. 40 van het Wetboek van Strafrecht (overmacht als noodtoestand) onverkort van toepassing is op de strafbaarstellingen in art. 68bis Wpg. In zoverre zijn de hier besproken uitzonderingen strikt genomen overbodig.

Hoogachtend,
het College van procureurs-generaal,

[redacted]
wnd. voorzitter

---

[7] Idem, p. 19.

[8] Idem, p. 13.