NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. de heer H.M. de Jonge

Ministerie Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 12 maart 2021
dossiernummer: 200905
uw kenmerk: 3244948
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: wetsvoorstel wettelijke quarantaineplicht reizigers

Geachte ministers,

Op 8 maart 2021 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) het concept wetsvoorstel wettelijke quarantaineplicht reizigers ter consultatie voorgelegd. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissies bestuursrecht, burgerlijk procesrecht, strafrecht en vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren over dit ingrijpende wetsvoorstel.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissies. Vanwege de zeer korte reactietermijn die de NOvA is gegeven, bestaat het advies kortheidshalve uit een samenvoeging van de afzonderlijke adviezen van de genoemde adviescommissies. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissies en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken. Uw bijzondere aandacht vraagt de algemene raad daarbij voor de rechtsbescherming van burgers en het verwachte beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

[redacted]
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissies

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie bestuursrecht
Datum:	12 maart 2021
Betreft:	**wetsvoorstel 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**

Uitbreiding van de verplichting negatieve testuitslag

De toelichting spreekt van een verplichting tot het hebben van een negatieve testuitslag als voorwaarde voor het kunnen inreizen.
Uit de formulering van de in artikel C voorgestelde toevoeging aan artikel 58p, derde lid, volgt echter iets anders, namelijk:

- ofwel een negatieve testuitslag;
- ofwel een quarantaineverklaring;
- ofwel een afspraak bij de GGD.

Dat suggereert dat sprake is van alternatieven waar de inreiziger tussen kan kiezen om aan de bij ministeriële regeling vast te stellen verplichting te voldoen.
Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat de bedoeling is dat de inreiziger *zowel* een negatieve testuitslag bij zich heeft *als* een quarantaineverklaring. Een afspraak bij de GGD is niet verplicht, maar *als* de inreiziger een dergelijke afspraak heeft, dan dient deze uit de quarantaineverklaring te blijken.

Daarom suggereert de commissie om in artikel 58p, derde lid, de volgende aangepaste tekst op te nemen:

> "indien de reiziger een testuitslag waaruit blijkt dat hij op het moment van testen niet was geïnfecteerd met het virus SARS-CoV-2, en een verklaring als bedoeld in artikel 58nd, eerste lid, ~~of een bevestiging van een afspraak als bedoeld in artikel 58nd, derde lid,~~ kan tonen aan de aanbieder van bedrijfsmatig personenvervoer en een toezichthouder;"

en als onderdeel c toe te voegen:

> "c. indien de reiziger een bevestiging van een afspraak als bedoeld in artikel 58nd, derde lid, heeft, dient deze te blijken uit de verklaring als bedoeld in artikel 58nd, eerste lid."

Positieve testuitslag

Zowel het bestaande artikel 58p in lid 5 als het voorgestelde artikel 58pa in lid 3 kent de uitzondering dat de op te leggen testverplichtingen niet gelden voor een onderdaan die inreist en die niet kan beschikken over een negatieve testuitslag. De toelichting noemt meermaals als enige voorbeeld de situatie dat de reiziger niet de gelegenheid is om zich tijdig te laten testen.
De commissie vraagt zich af hoe de onderdaan wordt bejegend, die wil inreizen en zich heeft laten testen, maar juist *positief* is getest.

Vanzelfsprekend kan van zo iemand verwacht worden dat hij of zij indien mogelijk eerst op zijn vertrekpunt uitziekt, alvorens te reizen.
Soms zal dat echter niet mogelijk zijn, soms zelfs niet wenselijk als hij of zij ter plaatse niet de nodige medische verzorging kan krijgen en juist met het oog daarop terug wenst te reizen.

Vanzelfsprekend kan van zo iemand verwacht worden dat hij of zij meewerkt aan het kiezen van een reismiddel waarbij medepassagiers niet worden besmet en dat hij of zij bij terugkomst in quarantaine gaat (als dat al niet onderdeel is van de te ondergane behandeling).
Maar het voorgestelde artikel 58pa maakt het inreizen als zodanig wel strafbaar en – vanwege de medegerichtheid van verbodsbepaling van artikel 58p op de vervoerder – feitelijk nagenoeg onmogelijk.

Het komt de commissie voor dat niet bedoeld kan zijn – en vanuit grondrechtelijk perspectief niet verdedigd kan worden - dat zo iemand aan zijn of haar lot wordt overgelaten door deze met een categorisch inreisverbod toegang te weigeren. Sterker: op de overheid rust onder omstandigheden zelfs de *positieve verplichting* om een terugreis mogelijk te maken, juist gelet op bijvoorbeeld in Nederland beschikbare zorg of de situatie op de locatie van de persoon die wenst in te reizen.

Het bestaande artikel 58p en het nu voorgestelde derde lid van artikel 58pa voorzien in een uitzondering op de verplichting van een negatieve testuitslag voor eigen onderdanen die niet kunnen beschikken over een dergelijke testuitslag.
Onduidelijk is echter hoe het "niet kunnen" moet worden opgevat. De toelichting lijkt dit "niet kunnen" ruim op te vatten, waar op p. 19 wordt gesproken over "… degene die in het buitenland is en *om welke reden dan ook* niet kan beschikken over de vereiste testuitslag (cursivering commissie).". Als voorbeeld wordt echter alleen een "onverwacht opgekomen calamiteit die ertoe dwingt om linea recta naar Nederland te reizen" genoemd. Daardoor is onduidelijk of onder deze uitzondering ook wordt verstaan de situatie dat iemand positief is getest en in het land van waaruit hij Nederland inreist niet de benodigde medische zorg kan verkrijgen of om andere medische redenen naar Nederland terugkeert.

De commissie adviseert het voorstel op dit punt te verhelderen en/of de toelichting op dit punt aan te vullen.

Rechtsbescherming

Duaal stelsel
Het valt de commissie op dat wordt gekozen voor een duaal stelsel van rechtsbescherming, namelijk bij de bestuursrechter tegen besluiten tot *handhaving* van de quarantaineplicht, waarbij de bestuursrechter ook kan oordelen van de quarantaineplicht als zodanig, en bij de burgerlijke rechter met betrekking tot de *toepasselijkheid* van de quarantaineplicht zolang er (nog) geen handhavingsbesluit is genomen.

Aangezien zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter zich over de toepasselijkheid van de quarantaineplicht kunnen uitspreken, ontstaat hierdoor een risico op tegenstrijdige uitspraken. Dat acht de commissie onwenselijk.

Afzien van horen c.q. piketbijstand
In het derde lid van het voorgestelde artikel 58nc is bepaald dat de (burgerlijke) rechter kan beslissen zonder de indiener of diens raadsman te hebben gehoord, indien zowel de indiener als diens raadsman niet beschikbaar waren op het door de rechter vastgestelde tijdstip van het horen.

Gelet op de zeer korte termijn waarbinnen de rechter dient te beslissen (binnen drie dagen na het indienen van het verzoekschrift), acht de commissie het kunnen ontstaan van dergelijke agendaproblemen zeker niet denkbeeldig. Niet in de laatste plaats omdat in het voorstel het

inschakelen van rechtsbijstand aan de betrokkene zelf wordt overgelaten ("Desgewenst kan hij op grond van de Wet op de Rechtsbijstand een toevoeging aanvragen.", p. 10 van de memorie van toelichting).

Omdat het afzien van horen gemakkelijk in strijd kan komen met het recht op een fair trial als bedoeld in artikel 6 EVRM, adviseert de commissie in de memorie van toelichting nader uit te werken welke inspanningen de rechter dient te hebben verricht alvorens hij kan afzien van horen.

Verder geeft de commissie in overweging te bezien of dit probleem zou kunnen worden ondervangen door een vorm van piketbijstand.

Gevolgen voor gefinancierde rechtsbijstand, advocatuur en rechterlijke macht
Omdat in het voorstel wordt uitgegaan van de mogelijkheid van rechtsbijstand op basis van een reguliere toevoeging, verzoekt de commissie in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verschillende aspecten daarvan:

- Gelden er bijzondere voorwaarden voor advocaten die in deze zaken rechtsbijstand willen verlenen (vergelijk de voorwaarden voor deelname aan het psychiatrisch patiëntenpiket)?
- Hoeveel procedures op grond van artikel 58nc zijn te voorzien?
- Wat is het verwachte extra beslag op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, het aantal toevoegingen en de tijdsbesteding voor advocaten? Zeker indien overwogen wordt om een vorm van piketbijstand in te voeren, zal de impact op de advocatuur groot zijn.
- Wat is het verwachte extra beslag op de rechterlijke macht en hoe wordt voorzien in de kosten daarvan?

Onjuiste verwijzing
In de voorgestelde toevoegingen aan artikel 58p, lid 3 onder a en b (onderdeel C van het voorontwerp) wordt telkens verwezen naar een bevestiging van een afspraak als bedoeld in het voorgestelde artikel 58nd, *derde* lid. Bedoeld lijkt te zijn te verwijzen naar het *tweede* lid van die bepaling.

Van:	adviescommissie burgerlijk procesrecht
Datum:	12 maart 2021
Betreft:	**artikel 58nc wetsvoorstel 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**

Conclusie en kernpunten
Het wetsvoorstel voorziet onder andere in de invoering van een algemene plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven.

Deze reactie betreft alleen artikel 58nc van het wetsvoorstel. Dat artikel opent de mogelijkheid voor een inreiziger vanuit een hoogrisicogebied om de burgerlijke rechter te verzoeken "*te beslissen over de toepasselijkheid van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan*". Het verzoek wordt gedaan door indiening van een verzoekschrift bij de rechtbank van de woon- of verblijfplaats van de verzoeker. Er is geen griffierecht verschuldigd. De verzoeker of zijn advocaat wordt digitaal op afstand gehoord. De rechter beslist binnen drie dagen na de dag van indiening van het verzoek.

De adviescommissie acht, gelet op de aard en ingrijpendheid van de quarantaineverplichting, passend en noodzakelijk dat wordt voorzien in de mogelijkheid om de quarantaineplicht in individuele gevallen op zeer korte termijn door de rechter te laten toetsen. De in artikel 58nc Wpg voorgestelde rechtsgang is in de huidige opzet echter onvoldoende effectief:

- Voor de indiening van het verzoekschrift is bijstand van een advocaat nodig. De kosten hiervan zullen in veel gevallen in de praktijk een belemmering vormen om de thuisquarantaineplicht aan de rechter voor te leggen.

- De beslistermijn van drie dagen (waarbij de dag van indiening van het verzoek niet wordt meegerekend) is in verhouding tot de minimale thuisquarantainetermijn van vijf dagen (bij een test op de vijfde dag) te lang. In het beste geval moet een inreiziger nog steeds minimaal drie dagen in thuisquarantaine verblijven in afwachting van de beslissing op het verzoek. De tijdwinst die is te behalen ten opzichte van een test op de vijfde dag, is daarmee minimaal.

- Het wetsvoorstel vermeldt niets over de te verwachten impact van deze regeling op de rechtspraak. Gezien de reeds bestaande werkdruk is de vraag of de rechtbanken in staat zijn om verzoeken daadwerkelijk binnen de termijn van drie dagen af te handelen, en of dat niet ten koste gaat van de behandeling van andere zaken.

CONSULTATIEREACTIE

1. De adviescommissie burgerlijk procesrecht heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel 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 (het "**Wetsvoorstel quarantaineplicht**"). Dit wetsvoorstel voorziet onder andere in de invoering van een algemene plicht tot thuisquarantaine voor reizigers die in een hoogrisicogebied hebben verbleven.

2. Op het terrein van het burgerlijk procesrecht is alleen relevant het voorgestelde artikel 58nc Wpg. Dat artikel bepaalt dat iemand die inreist vanuit een hoogrisicogebied en op wie de verplichting rust om in thuisquarantaine te gaan, de rechter schriftelijk kan verzoeken "*te beslissen over de toepasselijkheid van de ten aanzien van hem geldende verplichting om in thuisquarantaine te gaan*" (lid 1). Hiermee is kennelijk beoogd te voorzien in rechtstreekse toegang tot de rechter om de toepasselijkheid van de plicht tot thuisquarantaine te kunnen laten toetsen, ook als (nog) geen handhavingsbesluit (van de thuisquarantaineplicht) is genomen (zie concept MvT, p. 10). Er volgt dan een "*declaratoire uitspraak*" over de toepasselijkheid van de thuisquarantaineplicht in het individuele geval van de verzoeker (concept MvT, p. 10).

3. Een dergelijk verzoek moet worden gedaan bij verzoekschrift, aan de rechtbank van de woon- of verblijfplaats van de verzoeker (lid 2). Voor de behandeling van het verzoek is geen griffierecht verschuldigd (lid 2). De rechter hoort de verzoeker door middel van een tweezijdig elektronisch communicatiemiddel (lid 3). Als de verzoeker of zijn advocaat niet beschikbaar is op het door de rechtbank vastgestelde tijdstip, kan worden beslist zonder dat verzoeker wordt gehoord (lid 3). De rechter beslist binnen drie dagen na indiening van het verzoekschrift (lid 4).

4. In de huidige opzet is de voorgestelde rechtsgang onvoldoende effectief. Dat komt deels doordat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen nog onduidelijk is. De adviescommissie wijst op de volgende knelpunten:

    a. Het wetsvoorstel vermeldt dat voor de behandeling van het verzoekschrift geen griffierecht is verschuldigd, maar voorziet niet in een uitzondering op de regel dat een verzoekschrift bij de burgerlijke rechter moet worden ingediend en ondertekend door een advocaat (zie artikel 278 lid 3 Rv). Een inreiziger zal dus een advocaat moeten inschakelen om zich tot de rechter te kunnen wenden. De MvT vermeldt (p. 10) dat desgewenst op grond van de Wet op de rechtsbijstand een toevoeging kan worden aangevraagd, maar dit laat onverlet dat de kosten van inschakeling van een advocaat voor veel mensen in de praktijk een belemmering zullen vormen om de thuisquarantaineplicht aan de rechter voor te leggen. Inschakeling van een advocaat kost bovendien tijd, waardoor een beslissing op een dergelijk verzoek mogelijk als "mosterd na de maaltijd" komt, mede gelet op de beslistermijn van drie dagen (zie hierna). De vraag rijst of niet aangesloten zou moeten worden bij artikel 46 Wpg, dat bepaalt dat indiening van een verzoekschrift op grond van artikel 42 lid 1 of 43 lid 1 Wpg niet bij procureur (lees: advocaat) hoeft te geschieden. Waarom zou dat in dit geval wel noodzakelijk zijn?

    b. De rechter dient binnen drie dagen na de dag van indiening van het verzoekschrift op het verzoek te beslissen. Kennelijk is aangesloten bij de beslistermijn die volgt uit artikel 41 lid 5 Wpg voor een vordering van de officier van justitie tot voortzetting van een op grond van artikel 35 Wpg opgelegde quarantainemaatregel (concept MvT, p. 10-11). Hierbij passen de volgende kanttekeningen:

        - De beslistermijn van drie dagen is weliswaar relatief kort, maar in het licht van de minimale thuisquarantainetermijn van vijf dagen (bij een test op de vijfde dag) is de tijdwinst mogelijk slechts een of twee dagen. De vraag is of daarmee sprake is van een effectieve mogelijkheid om de thuisquarantaineverplichting ter toetsing aan de rechter voor te leggen, aangezien een inreiziger dus nog steeds minimaal drie dagen (en mogelijk meer, zie hierna) in thuisquarantaine zal moeten verblijven in afwachting

van de beslissing op het verzoek (ervan uitgaande dat het verzoekschrift wordt ingediend op de dag van inreizen).

- Op de beslistermijn van drie dagen van artikel 41 lid 5 Wpg (waarnaar in de MvT wordt verwezen) is ingevolge artikel 45 Wpg de Algemene Termijnenwet van toepassing. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk of dit ook geldt voor de beslistermijn van het voorgestelde artikel 58nc lid 4 Wpg. Als dat zo is, betekent dit dat:
  - als de termijn eindigt op zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag, deze wordt verlengd tot en met de eerstvolgende werkdag (artikel 1 lid 1 Atw);
  - de termijn (van drie dagen), zo nodig zoveel verlengd wordt, dat daarin ten minste twee dagen voorkomen die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag zijn (artikel 2 Atw).

  Effectief zou dit betekenen dat de beslistermijn in de praktijk ook vaak vier dagen of vijf dagen zal zijn (bijvoorbeeld als de termijn begint op een zaterdag, of als deze eindigt in het weekend). Daarmee is de winst ten opzichte van de minimale thuisquarantainetermijn (van vijf dagen bij een test op de vijfde dag) dan helemaal minimaal te noemen.

- Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk vanaf wanneer een verzoek ex artikel 58nc Wpg kan worden ingediend. Er lijkt van uitgegaan te worden dat het verzoek pas kan worden ingediend als de quarantaineverplichting aanvangt, dus na inreizen. Mede gezien het hiervoor genoemde bezwaar van de lengte van de beslistermijn zou het praktisch zijn om toe te staan dat het verzoek voorafgaand aan de inreis wordt ingediend, zodat daarop kort na inreis kan worden beslist.

c. Het wetsvoorstel bepaalt niet of er een hogere voorziening openstaat tegen de beslissing op het verzoekschrift, en zo ja, binnen welke termijn daarop zou moeten worden beslist.

d. De MvT vermeldt onder "8. Financiële en regeldruk gevolgen" (p. 21-22) niets over de impact van dit voorstel op de rechtspraak. Gezien de reeds bestaande druk op de rechtspraak is de vraag of het reëel is te verwachten dat de rechtbanken in staat zijn om verzoeken daadwerkelijk binnen de termijn van drie dagen af te handelen, en of dat niet ten koste gaat van de behandeling van andere zaken. De MvT vermeldt ook niet of er een inschatting is gemaakt van het te verwachten aantal verzoeken dat zal worden gedaan. Gelet op de ingrijpendheid van de maatregel mag verwacht worden dat de beslistermijn minimaal is. Aangezien de behandeling van verzoeken op grond van artikel 58nc Wpg in hoge mate "standaard" zal zijn, zou het voor de snelheid van behandeling behulpzaam zijn als het verzoek (ook) digitaal kan worden ingediend (per e-mail of met een te downloaden of online in te vullen formulier). Ook is er vanuit efficiencyoverwegingen mogelijk iets voor te zeggen als deze zaken gecentraliseerd bij één of twee rechtbanken worden behandeld, in plaats van bij de rechtbank van de woonplaats van de verzoeker.

Van:	adviescommissie strafrecht
Datum:	12 maart 2021
Betreft:	**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**

Advies

- De adviescommissie strafrecht adviseert overtreding van de nieuw in te voeren bepalingen 58nd lid 1 en 58pa lid 1 Wpg strafbaar te stellen via artikel 68bis lid 2 Wpg (in plaats van lid 1 van dat artikel) teneinde te voorkomen dat een enkele overtreding reeds een strafblad tot gevolg heeft.
- Verduidelijk de duur van de thuisquarantaine;
- Heroverweeg de verplichte melding van een testafspraak met de GGD;
- Maak expliciet dat de nodige inspanningen moeten worden verricht teneinde de burger die een rechterlijke toetsing wenst daadwerkelijk door de rechter te laten horen;
- Maak expliciet dat de burger die een rechterlijke toetsing wil geen eigen bijdrage voor zijn rechtsbijstand behoeft te betalen.

Kort samengevat behelst het wetsvoorstel de volgende wijzigingen in de Wet publieke gezondheid (Wpg):

- (artikel 58nb) een verplichting voor een ieder die, hetzij privé met eigen vervoer, hetzij in groepsverband met groepsvervoer, inreist in Nederland om vanaf het moment van inreizen gedurende een periode van vooralsnog tien dagen (maximaal 14 dagen) in thuisquarantaine te verblijven ("Thuisquarantaine");
- (artikel 58nb lid 3) de verplichte thuisquarantaine eindigt indien hij beschikt over een (op zich zelf niet verplichte) negatieve covid-testuitslag, daterend van de vijfde dag na de dag van inreis;
- (artikel 58nc) een procedure waarin de betrokkene de oplegging van de thuisquarantaine c.q. een handhavend optreden ter beoordeling kan voorleggen aan de onafhankelijke burgerlijke rechter;
- (artikel 58nd) een verplichting voor iedere inreizende persoon om bij de inreis te beschikken over een papieren of digitaal (voorgeschreven) formulier waarin hij verklaart direct na de inreis onverwijld in thuisquarantaine te gaan dan wel verklaart dat hij tot een van de categorieën personen behoort voor wie de verplichte thuisquarantaine niet geldt ("Quarantaineverklaring");
- (artikel 58nd lid 4-7) bepalingen ter naleving van de thuisquarantaine ("Monitoring");
- (artikel 58u lid 4 jo. 58nb lid 1) bestuursrechtelijke handhaving (door de burgemeester) via een last onder bestuursdwang/dwangsom;
- (artikel 68bis lid 1 sub b jo. 58nd lid 1 en 58pa lid 1) strafrechtelijke handhaving.

Strafrechtelijke handhaving

Met instemming begrijpt de adviescommissie strafrecht uit het wetsvoorstel dat de handhaving van de thuisquarantaine via het bestuursrecht zal plaatsvinden (en dus niet via het strafrecht). Optreden indien de (in)reiziger bij de inreis geen quarantaineverplichting of geen negatieve testuitslag heeft, vindt wel strafrechtelijk plaats.

De memorie van toelichting vermeldt hierover het volgende:
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. Dit sluit aan bij de reguliere

strafsancties die gelden bij overtreding van de regels van hoofdstuk Va van de Wpg. Op grond van artikel 68bis, vijfde lid, van de Wpg zal een overtreding niet meewegen bij de beoordeling van de aanvraag met betrekking tot de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Dat een overtreding niet meeweegt bij de beoordeling van een VOG-aanvraag wordt door de adviescommissie strafrecht – gelet op het evenredigheidsbeginsel – eveneens verwelkomd.
Het wetsvoorstel maakt het echter wel mogelijk dat een geldboete van 100 euro of hoger (maximaal 435 euro) kan worden opgelegd indien de reiziger ofwel geen quarantaineverklaring heeft ofwel geen negatieve testuitslag heeft.

Met betrekking tot eerdere covid-19 maatregelen heeft de adviescommissie strafrecht steeds geadviseerd om ervoor zorg te dragen dat beboeting van covid-19 overtredingen geen onredelijke of onevenredige gevolgen voor de betrokkene heeft. Dit gelet op het bijzondere karakter van de covid-maatregelen en op het belang van een proportionele verhouding tussen de (verwijtbaarheid van de) overtreding en de gevolgen die dit voor betrokkene heeft.
Een effect op een aanvraag voor een VOG-verklaring is zo'n onevenredig gevolg; dit gevolg wordt in dit wetsvoorstel voorkomen.

Een ander voorbeeld van een onevenredig gevolg is het feit dat een beboeting leidt tot een strafblad voor betrokkene. Dit is het geval indien de beboeting 100 euro of meer bedraagt. Het huidige wetsvoorstel bevat geen voorziening om dit onevenredige gevolg te voorkomen. De adviescommissie strafrecht adviseert dan ook met klem om overtredingen van de verplichting om te beschikken over een negatieve testuitslag en over een quarantaineverklaring strafrechtelijk te sanctioneren via het bestaande artikel 68bis lid 2 (in plaats van het nu voorgestelde lid 1), waardoor de maximale boete voor die overtredingen op 95 euro komt en wordt voorkomen dat betrokkene door zo'n enkele overtreding een strafblad krijgt.

Duur thuisquarantaine
De thuisquarantaine duurt in beginsel 10 dagen "na inreis" (artikel 58nb lid 1). Teneinde elk misverstand hierover te voorkomen verdient het aanbeveling om hetzij in de wettekst, hetzij in de toelichting, duidelijk aan te gevel of het de bedoeling is dat de thuisquarantaine eindigt op de tiende dag na de inreisdag dan wel of er tussen de inreisdag en de dag waarop de quarantaine ten einde komt 10 dagen moeten zitten. Indien de inreisdag op de eerste van de maand plaatsvindt, eindigt de quarantaine in het eerste voorbeeld op de elfde van de maand; in het tweede voorbeeld op de twaalfde.

Vermelding datum afspraak GGD
Met het laten uitvoeren van een covid-19 test 5 dagen na de inreis creëert betrokkene de mogelijkheid om de periode van zijn thuisquarantaine te verkorten. Indien de betreffende test negatief is, dan is daarmee de thuisquarantaine direct beëindigd. Deze test is echter niet verplicht. Laat betrokkene de test niet uitvoeren, dan zal hij de volledige 10 dagen van de thuisquarantaine moeten uitzitten.
Indien hij al vóór de inreis het voornemen heeft om na inreis de test te laten uitvoeren, dan dient hij dit op het (digitaal in te vullen) quarantaineformulier op te geven opdat de autoriteiten dit kunnen laten meewegen bij de selectie van de gevallen die gemonitord worden. Van iemand die zich wil laten testen wordt verwacht dat deze zich ook eerder aan de thuisquarantaine zal houden zodat monitoring minder voor de hand ligt.
Het ontgaat de adviescommissie strafrecht echter waarom de reiziger in dat geval verplicht is tevens de datum in te vullen van zijn testafspraak bij de GGD. Bepaald niet uit te sluiten is immers

dat die afspraak – om welke reden dan ook en buiten de schuld van betrokkene – nog niet gemaakt kan worden. Dit lijkt een onnodige hinder op te werpen bij het invullen van het quarantaineformulier.

Toetsing door de bestuursrechter

In de toelichting op artikel 58nc wordt opgemerkt dat de rechter ook een beslissing op het betreffende verzoekschrift kan nemen indien hij betrokkene niet heeft gehoord omdat deze niet bereikbaar was. Het spreekt wellicht vanzelf, maar gelet op het belang van het daadwerkelijk horen van de betrokkene verdient het aanbeveling in de toelichting op te nemen dat de nodige inspanningen moeten worden verricht om de betrokkene daadwerkelijk gelegenheid te geven een toelichting te geven op zijn bezwaren.

Geen griffierecht; ook geen eigen bijdrage

Met instemming leest de adviescommissie strafrecht in de toelichting (p. 9 en 23) dat de burger die besluit de toepassing van de quarantaineplicht aan de onafhankelijk rechter te willen voorleggen geen griffierecht is verschuldigd. De adviescommissie strafrecht begrijpt dat de minister hiertoe heeft besloten teneinde geen onnodige obstakels op te werpen aan recht van burgers op effectieve toegang tot het recht (access tot justice). Pagina 9 van de toelichting zegt ook: "Desgewenst kan hij op grond van de Wet op de Rechtsbijstand een toevoeging aanvragen." Terecht, omdat het verschaffen van toegang tot rechtsbijstand onmisbaar is voor een effectieve access tot justice. Teneinde deze toegang daadwerkelijk effectief te maken zou ook moeten worden bepaald dat de betreffende rechtzoekende in deze procedure geen eigen bijdrage voor zijn rechtsbijstand verschuldigd is.

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	12 maart 2021
Betreft:	**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**

De voorziene maatregelen vormen een inmenging op het recht op privéleven als bedoeld in artikel 8 EVRM, meent de adviescommissie vreemdelingenrecht.

In de memorie van toelichting wordt de inbreuk als volgt gerechtvaardigd:
Op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toegestaan, indien dit bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en in een democratische samenleving noodzakelijk is. Aan het eerste criterium wordt met het onderhavige wetsvoorstel voldaan. Het legitieme doel dat gediend wordt, omvat de bescherming van de gezondheid. Ook de verplichting om bij inreis te beschikken over een negatieve testuitslag heeft ten doel om de import en verspreiding van het virus – en dan met name nieuwe varianten daarvan – zoveel als mogelijk te voorkomen.

De monitoring is echter niet in de wet opgenomen, constateert de adviescommissie vreemdelingenrecht.

De memorie van toelichting vermeldt dat naar aanleiding van de ingevulde quarantaineverklaring een belteam steekproefsgewijs contact kan opnemen met de reiziger en de reiziger bereikbaar moet zijn. Als de reiziger niet telefonisch bereikbaar is en/of het belteam het vermoeden heeft dat een quarantaineplichtige persoon niet in thuisquarantaine verblijft, wordt hiervan melding gedaan aan de burgemeester van de gemeente waar de woon- of verblijfplaats van die persoon is gelegen. Op basis van die melding kan de toezichthoudende ambtenaar van de gemeente – die krachtens artikel 64a van de Wpg is aangewezen als toezichthouder - besluiten om een controle uit te voeren op de naleving van de quarantaineplicht. Hiervoor zal de toezichthouder in de regel naar het opgegeven woon- of verblijfadres gaan. De toezichthouder heeft voor zijn toezichthoudende taak de bevoegdheden die zijn neergelegd in titel 5.2 van de Awb, zoals de bevoegdheid om inzage in het identiteitsbewijs te vorderen en de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is eenieder verplicht om alle medewerking te verlenen aan een toezichthouder voor zover deze daarom verzoekt bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Deze vergaande maatregelen staan niet gespecificeerd in het wetsvoorstel en er is niet voldaan aan het vereiste dat de inmenging in de wet is voorzien.
De adviescommissie vreemdelingenrecht meent dat deze maatregelen te vergaand zijn en niet noodzakelijk voor de bescherming van de volksgezondheid.

In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven of er aanwijzingen zijn dat reizigers zich in het verleden niet aan thuisquarantaine hebben gehouden. Door het invullen van de quarantaineverklaring wordt bovendien voldoende bewustzijn gecreëerd, wat het belang is van de quarantaine. Hierbij dient te worden voorzien in een verklaring in alle talen voor de buitenlandse reizigers.

Bij de monitoring wordt geen rekening gehouden met het feit dat buitenlandse reizigers mogelijk vanwege de taalbarrière niet in staat zijn om het controlegesprek te voeren, waardoor zij een grotere kans lopen op een huisbezoek en dus een grotere inbreuk op de privacy.

Vanwege het bovenstaande wenst de adviescommissie vreemdelingenrecht het dwangkader en de monitoring te ontraden.

Asielzoekers
Ook is in de wet en in de toelichting geen rekening gehouden met de buitenlandse reiziger die in Nederland een asielaanvraag wenst in te dienen.

De buitenlandse reiziger die van buiten de EU komt is verplicht zich aan te melden bij de Koninklijke Marechaussee en zal hij worden doorgeleid naar het detentiecentrum Schiphol. Deze kennis is de asielzoeker wellicht nog niet bekend op het moment van tekenen van de quarantaineverklaring.

Indien de asielzoeker reist van binnen de EU, is hij verplicht om zich binnen drie dagen aan te melden op het aanmeldcentrum Ter Apel. Doet hij dit niet, dan loopt hij het risico dat zijn asielaanvraag als kennelijk ongegrond wordt afgewezen en aan hem een inreisverbod wordt opgelegd op grond van artikel 31, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, in samenhang met artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000.

Vanwege de quarantaineplicht zal de asielzoeker niet in staat zijn om aan deze aanmeldverplichting te voldoen.

De asielzoeker zal bij aankomst nog niet weten waar hij in quarantaine zal gaan, hij zal mogelijk niet bekend zijn met het adres van het AC Ter Apel en is niet bekend met het door het COA aangewezen quarantaineadres. Ook wordt de telefoon van de asielzoeker veelal ingenomen ten behoeve van het onderzoek in de aanmeldfase, zodat hij tijdelijk niet bereikbaar is.

De adviescommissie vreemdelingenrecht raadt daarom aan om ten behoeve van de asielzoeker aanvullende maatregelen in deze wet op te nemen of maatregelen dan wel uitzonderingen op te nemen in de vreemdelingenregelgeving.