

No.W13.21.0093/III

's-Gravenhage, 7 april 2021

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. 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.¹

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.²

¹

Artikel 58p, derde lid van de Wet publieke gezondheid.

²

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

De thuisquarantaineplicht is een vrijheidsontnemende maatregel,³ beperkt het recht op bewegingsvrijheid⁴ en raakt aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁵ 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 voorwaarden is toegestaan “in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten”.⁶

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.⁷

In de jurisprudentie wordt daarbij gesproken over vrijheidsontneming van “de geïnfecteerde persoon”. Dit element is in latere jurisprudentie herhaald.⁸ 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

³

In de zin van artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. Zie ook artikel 6 van het EU-Handvest.

⁴

Zoals verankerd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM.

⁵

Zoals verankerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Zie ook artikel 7 en 8 van het EU-Handvest.

⁶

Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van het EVRM.

⁷

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

⁸

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

op betrouwbare wijze te worden aangetoond dat de persoon in kwestie daadwerkelijk geestesziek is.⁹

Alhoewel deze jurisprudentie in de toelichting wel genoemd wordt, gebeurt dat slechts in algemene zin.¹⁰ 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.¹¹

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.

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”.¹² 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 sanctionering in thuisquarantaine te laten gaan.¹³ Daarmee lijkt het praktische verschil met de huidige situatie

9

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

10

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.

11

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.

12

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1 en 4.

13

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

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 enige contactgegevens vermelden.¹⁴ 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”.¹⁵ Hierbij kan volgens de toelichting sprake zijn van risicogestuurde selectie.¹⁶

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.¹⁷

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.

¹⁴

Voorgesteld artikel 58nd van de Wet publieke gezondheid.

¹⁵

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

¹⁶

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.

¹⁷

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.

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.¹⁸ Deze verplichting is niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen categorieën van personen.¹⁹ 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

¹⁸

Voorgesteld artikel 58nb, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

¹⁹

Voorgesteld artikel 58nb, vierde lid en onder a, van de Wet publieke gezondheid.

situaties.²⁰ 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.²¹ 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 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.²²

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.

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.²³ De reden voor deze ontheffingsbevoegdheid is blijkens de toelichting dat zich onvoorziene situaties voor kunnen doen waarin snel handelen geïndiceerd is. De daardoor ingegeven ontheffingsbevoegdheid is belegd bij de gezaghebber, omdat deze de specifieke lokale omstandigheden het beste kent.²⁴

²⁰

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²¹

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).

²²

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²³

Voorgesteld artikel 58ng, derde lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁴

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4.

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 voordoen 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.²⁵

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.

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.²⁶ Hiervoor voorziet het wetsvoorstel in een spoedprocedure.

De Afdeling onderschrijft de keuze voor een spoedprocedure, nu dit vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief vereist is.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹

²⁵

Artikel 58e, derde lid, van de Wet publieke gezondheid; Kamerstukken II 2019/20, 35526, nr. 3, p. 25.

²⁶

Voorgesteld artikel 58nc, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid.

²⁷

Dit volgt uit artikel 5, vierde lid, van het EVRM en artikel 15, tweede lid, van de Grondwet.

²⁸

Artikel 35 van de Wet publieke gezondheid; Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

²⁹

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.

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.³⁰ 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.

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

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”.³¹

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.

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

³⁰

Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. Zie ook het Besluit aanwijzing hoogrisicogebieden (Stcrt. 2021, 1713).

³¹

Voorgesteld artikel 58nc, vierde lid, van de Wet publieke gezondheid.

geen reizigers toelaten die geen negatieve testuitslag kunnen overleggen.³² Hiermee bestaat voor deze vorm van inreizen een sluitend systeem waarbij voorkomen wordt dat mensen inreizen zonder negatieve test.³³ 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.

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).

³²

Artikel 58p van de Wet publieke gezondheid.

³³

Uitgezonderd diegenen die op grond van de hardheidsclausule niet aan deze verplichting hoeven te voldoen.

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.

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,