



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 16 juli 2017 (moet zijn: 16 augustus 2017)
Uw kenmerk: LH-17/0014
Datum: 23 november 2017
Kenmerk: RvA 131-17

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de bestrijding van infectieziekten en tot de toepassing van maatregelen ter voorkoming van verspreiding daarvan (Landsverordening infectieziekten)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de bestrijding van infectieziekten en tot de toepassing van maatregelen ter voorkoming van verspreiding daarvan (Landsverordening infectieziekten), abusievelijk gedateerd 16 juli 2017 in plaats van 16 augustus 2017, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De considerans stelt dat de door de Wereldgezondheidsorganisatie aangenomen Internationale Gezondheidsregeling (Trb. 2007, 34) aanpassing van de nationale infectiebestrijdingregelingen noodzakelijk maakt. De Landsverordening besmettelijke ziekten (AB 1992 no. GT 11) en de Quarantaineverordening (AB 1992 no. GT 7) zijn zodanig verouderd, dat zij hiervoor geen adequate basis bieden. Met dit ontwerp worden de Landsverordening besmettelijke ziekten en de Quarantaineverordening ingetrokken en vervangen door een nieuw wettelijk kader voor de bestrijding en voorkoming van verspreiding van infectieziekten.

1.2 In dit ontwerp is voorzien in zowel bestuurlijke als strafrechtelijke handhaving van de daarin opgenomen voorschriften. Zolang er in de regeling een samenloopbepaling¹ en een afstemmingsverplichting² is opgenomen, bestaan er geen bezwaren tegen zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke handhavingmogelijkheid van één en hetzelfde voorschrift. Dergelijke bepalingen ontbreken echter in dit ontwerp en zullen alsnog opgenomen dienen te worden.

1.3 Daarnaast roept in een aantal gevallen de keuze voor een bepaalde sanctiemogelijkheid vraagtekens op. Degene die zich onttrekt aan een genomen maatregel krachtens de artikelen 3.13, 3.17, 3.19, 3.27 of 3.28 kan slechts strafrechtelijk vervolgd worden. De Raad vraagt zich af of het ondergaan van maatregelen op grond van genoemde artikelen niet ook afgedwongen kan worden door het opleggen van een last onder dwangsom.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de Landsverordening Bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013, no. 20), waarin is bepaald dat de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen vervalt indien ter zake van de overtreding een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge de artikelen I.144 en I.149 van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2011 no. 24).

² Zie bijvoorbeeld artikel 8, derde lid, van de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving, op grond waarvan er tussen de Minister en het Openbaar Ministerie periodiek overleg plaatsvindt over de geconstateerde overtredingen.

1.4 Ook de keuze tussen de sanctiemogelijkheden die betrekking hebben op overtreding van de voorschriften uit hoofdstuk V is de Raad niet duidelijk. Zo is overtreding van artikel 5.11 alleen strafrechtelijk te handhaven. Onduidelijk is waarom bestuursrechtelijke handhaving niet tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. Voor artikel 5.17 geldt dat bij overtreding daarvan enkel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ook hier komt het de Raad voor dat dit voorschrift tevens is te handhaven door het opleggen van een last onder dwangsom. De artikelen 5.2 t/m 5.7 kunnen enkel bestuursrechtelijk gehandhaafd worden, artikel 5.8 daarentegen ook strafrechtelijk, artikel 5.10, tweede lid, alleen bestuursrechtelijk, artikel 5.12 wederom zowel bestuurs- als strafrechtelijk en de artikelen 5.14 en 5.17 alleen bestuursrechtelijk. Daarnaast vraagt de Raad zich af of na het voldoen van een boete de overtreder alsnog gehouden kan worden zijn verplichtingen op grond van de betreffende artikelen na te komen. De Raad acht het noodzakelijk dat een en ander wordt toegelicht.

1.5 Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor de verhouding tussen de in dit ontwerp opgenomen maximale hoogte van zowel de strafrechtelijke en de bestuurlijke boete. Overtreding van bepaalde voorschriften kan strafrechtelijk worden bestraft met een geldboete van de derde categorie, oftewel maximaal Afl. 100.00. In bepaalde gevallen kan voor overtreding van hetzelfde voorschrift ook een bestuurlijke boete opgelegd worden. Het maximum van die bestuurlijke boete ligt echter aanmerkelijk hoger. Dit maximum bedraagt namelijk Afl. 500.000.³ De hoogte van de strafrechtelijke geldboete en de bestuurlijke boete dienen derhalve op elkaar te worden afgestemd. Geadviseerd wordt het met dit ontwerp te introduceren handhavingsinstrumentarium naar aanleiding van het bovenstaande te herzien, dan wel nader toe te lichten.

1.6 De Raad heeft geconstateerd dat onder andere in het tweede lid van artikel 14 van het Toelatingsbesluit 2000 (AB 2009 no. 59) wordt verwezen naar de Landsverordening besmettelijke ziekten. Ook in artikel 1 van de Landsverordening penitentiaire beginselen (AB 2005 no. 75) wordt hier naar verwezen. Deze regelingen dienen derhalve aan dit ontwerp aangepast te worden. De Raad adviseert voor het overige een volledige inventarisatie te maken van de regelingen waarin wordt verwezen naar de in te trekken Landsverordening besmettelijke ziekten en de Quarantaineverordening en die regelingen aan de voorgestelde intrekking aan te passen.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In de considerans en in het inleidende deel van de toelichting dienen volledigheidshalve de vindplaatsen van de daar genoemde regelingen opgenomen te worden.

2.2 In artikel 1.1 wordt een gebouw gedefinieerd als elk bouwwerk dat een overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Bouwwerken ten behoeve van het belijden van godsdienst of levensovertuiging worden uitgezonderd. Op voorhand is niet duidelijk waarom dergelijke bouwwerken van de voorgestelde voorschriften worden uitgezonderd. De Raad adviseert deze uitzondering nader toe te lichten.

Bijzondere bepalingen infectieziektebestrijding

2.3 In het vierde lid van voorgesteld artikel 3.3 wordt bepaald dat, na het op grond van het eerste of tweede lid tot stand komen van een ministeriële regeling, binnen acht weken een ontwerp van een landsverordening tot incorporatie van die regeling aan de Staten wordt gezonden. Er wordt geen termijn gesteld waarbinnen deze ontwerp-landsverordening door de

³ Zie het van toepassing zijnde artikel 24, tweede lid, van de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74).

Staten behandeld dient te worden. Met het oog op de rechtszekerheid acht de Raad het, gezien de consequenties (isolatie- of quarantainemaatregelen) die het opschalen naar een hogere groep of het toevoegen van een nieuwe infectieziekte of ziektebeeld kan hebben, noodzakelijk een termijn voor behandeling op te nemen. Daarnaast wordt bepaald dat de ministeriële regeling onverwijld wordt ingetrokken indien de ontwerp-landsverordening wordt ingetrokken of door de Staten wordt verworpen. Om te voorkomen dat op enig moment onduidelijkheid kan ontstaan over de geldigheid van de ministeriële regeling, adviseert de Raad te bepalen dat de regeling in die gevallen van rechtswege komt te vervallen.

2.4 Op grond van artikel 3.4, derde lid, dient de arts die een voor zijn praktijk ongewoon aantal gevallen vaststelt van een infectieziekte, niet behorend tot groep A, B1, B2 of C, die een gevaar vormt voor de volksgezondheid, dit binnen vierentwintig uur te melden aan de geneeskundige. Gezien het feit dat het niet (tijdig) melden kan leiden tot het opleggen van sancties, dient duidelijk aangegeven te worden wanneer deze termijn van vierentwintig uur een aanvang neemt.

2.5 Ook in het tweede en derde lid van artikel 3.5, het vijfde lid van artikel 3.7 en in het tweede lid van artikel 3.10 van dit ontwerp wordt een meldingstijd van vierentwintig uur vermeld. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom aan deze bepaling is toegevoegd 'gedurende normale werktijden' en aan artikel 3.7, vijfde lid, onderdeel c, 'binnen normale werktijden'. De Raad vraagt zich af of hier de normale werktijden van de arts, de geneeskundige of reguliere kantoortijden worden bedoeld en wat de consequenties zijn voor aanvang en einde van de termijn van vierentwintig uur. De artikelen dienen zodanig aangepast te worden, dat mogelijke onduidelijkheden over de termijn waarbinnen gemeld moet worden, vermeden worden.

In de toelichting wordt vermeld dat effectieve maatregelen bij personen die in contact met een patiënt zijn gekomen, mogelijk zijn indien deze binnen enkele dagen na het contact worden genomen.⁴ Er wordt echter niet ingegaan op de eventuele gevolgen voor de effectiviteit van dergelijke maatregelen door deze af te laten hangen van 'normale' werktijden. De Raad adviseert hier in de toelichting aandacht aan te schenken.

2.6 In het tweede lid van artikel 3.5 dient voor alle duidelijkheid vermeld te worden aan wie de melding dient te geschieden.

2.7 Vanwege het ingrijpende karakter van de maatregelen van isolatie, gedwongen onderzoek en quarantaine is in het ontwerp een bijzonder regime van rechtsbescherming opgenomen.⁵ Hierbij is een niet geringe rol toebedeeld aan de officier van justitie. Op grond van artikel 3.21 doet hij, indien hij van oordeel is dat aan de voorwaarden voor de opname ter isolatie, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, het onderzoek, bedoeld in artikel 3.13, derde lid, of de maatregel van quarantaine, bedoeld in artikel 3.17, een verzoek tot een machtiging tot voortzetting van de isolatie, de quarantaine of het onderzoek. Daar het valt te betwijfelen of een officier van justitie in het algemeen een gedegen inhoudelijke kennis van infectieziekten zal hebben, vraagt de Raad zich af wat de toegevoegde waarde is van het oordeel van de officier van justitie in deze en adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

2.8 In het tweede lid van artikel 3.24 en in artikel 3.26 ontbreken de vindplaatsen van de daar genoemde wettelijke regelingen.

⁴ MvT, p. 32.

⁵ MvT, p. 42.

Bijzondere maatregelen ter bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen

2.9 In hoofdstuk IV wordt een aantal bijzondere maatregelen genoemd ter bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. Een sekswerker dient zich te melden bij de minister belast met grensbewaking teneinde ingeschreven te worden in een register. De Raad vraagt zich af hoe een effectieve uitvoering van deze bepaling met betrekking tot niet-toelatingsplichtige sekswerkers gewaarborgd kan worden. Daarnaast is ook de regering zich ervan bewust dat de ambulante dan wel niet in een georganiseerde wijze dienstverlenende sekswerker niet gemakkelijk op te sporen en dus te registreren zal zijn.⁶

De in dit register ingeschreven sekswerkers melden zich ten minste eenmaal per week aan bij de door de Minister aangewezen arts, ten einde zich door deze arts te doen onderzoeken. Of de niet-geregistreerde sekswerker zich ook laat onderzoeken valt ten eerste te betwijfelen, wat daarnaast de vraag oproept in hoeverre een dergelijk register bijdraagt aan een effectieve bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. In de toelichting zal nader dienen te worden ingegaan op het bovenstaande.

2.10 Van het niet nakomen van de verplichting zich ten minste eenmaal per week te melden bij de door de Minister aangewezen arts, teneinde zich door deze arts te doen onderzoeken, stelt de arts de minister van grensbewaking onverwijld schriftelijk in kennis. Ook deze bepaling zal voornamelijk gericht zijn op de toelatingsplichtige sekswerker, gezien het feit dat, indien de betrokkene een toelatingsplichtige sekswerker betreft, de nodige maatregelen voor diens vertrek uit Aruba getroffen worden. De Raad ziet echter niet in waarom ook melding gedaan moet worden aan de minister van grensbewaking wanneer het niet-toelatingsplichtige sekswerkers betreft en acht een nadere toelichting op zijn plaats.

2.11 Op grond van artikel 4.7 is het een sekswerker verboden andere personen alcoholhoudende drank te (doen) schenken of te (doen) gebruiken. Volgens de toelichting is de strekking van deze bepaling te voorkomen dat een sekswerker die aan een seksueel overdraagbare aandoening lijdt, deze ziekte overdraagt aan een ander.⁷ De noodzaak voor het opnemen van een dergelijke bepaling ontgaat de Raad. Naast het feit dat seksueel overdraagbare aandoeningen niet overgedragen worden door het (doen) schenken of (doen) gebruiken van alcohol, zijn in de artikelen 4.8, 4.9 en 4.10 reeds bepalingen opgenomen die moeten voorkomen dat een sekswerker die aan een seksueel overdraagbare aandoening lijdt, deze ziekte overdraagt aan een ander. Mocht een dergelijk verbod naar de mening van de regering inderdaad bijdragen aan de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen, dan rijst de vraag of dit verbod niet moeten gelden voor eenieder die aan een seksueel overdraagbare aandoening lijdt. De Raad adviseert deze bepaling en de daarbij behorende toelichting te heroverwegen.

2.12 Seksueel overdraagbare aandoeningen worden niet alleen door sekswerkers overgedragen. De Raad vraagt zich derhalve af waarom de in de artikelen 4.8, 4.9 en 4.10 opgenomen voorschriften slechts van toepassing zouden moeten zijn op sekswerkers en niet, zoals werd bepaald in de Landsverordening besmettelijke ziekten, op eenieder die lijdt aan een seksueel overdraagbare aandoening. Op grond van artikel 3.19 kan de Minister een persoon die gevaar oplevert voor de verspreiding van een infectieziekte behorend tot groep A, B1, B2 of C een verbod opleggen om beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden te verrichten, die een ernstig risico inhouden voor de verspreiding van infectieziekten. Niet duidelijk is waarom deze bepaling niet onverkort van toepassing zou kunnen zijn op sekswerkers en wat in dat kader noodzaakt tot het opnemen van een aparte bepaling gericht op sekswerkers.

⁶ MvT, p. 51.

⁷ MvT, p. 53.

2.13 Op grond van artikel 4.13 is de ondernemer die gelegenheid biedt aan de sekswerker om in zijn onderneming zijn diensten te verlenen verplicht te melden indien zich bij die sekswerker een infectieziekte voordoet. In de toelichting staat dat de regering deze mededelingsplicht uitdrukkelijk niet wil beperken tot seksueel overdraagbare aandoeningen.⁸ De Raad vraagt zich in dit kader af waarom een dergelijke meldingsplicht beperkt wordt tot deze groep ondernemers en een dergelijke meldplicht niet zal gaan gelden voor alle ondernemers in Aruba. Een nadere motivering acht de Raad op zijn plaats.

De bestrijding van vectoren

2.14 Op grond van artikel 5.1 worden aan de geneeskundige regelstellende bevoegdheden toebedeeld. Een dergelijke attributie aan een ambtenaar is in strijd met de aanwijzingen voor de regelgeving ter zake.⁹

2.15 In artikel 5.2 wordt bepaald dat de eigenaar, huurder of gebruiker van een terrein alle verzamelingen van voorwerpen en andere niet voor gebruik dienende holle voorwerpen die water (kunnen) bevatten ongeschikt maakt voor het broeden van muggen of deze opruimt binnen een door de geneeskundige gestelde termijn, volgens de door deze gegeven aanwijzingen. Het laatste deel van deze bepaling, dat luidt *die terrein schoonmaakt en treft alle door deze ter zake nodig geachte maatregelen daartoe* is volstrekt onduidelijk en dient derhalve opnieuw geredigeerd te worden.

2.16 In het eerste lid van artikel 5.10 wordt bepaald dat, ter bestrijding van muggen, de geneeskundige de muuroppervlakken, zowel die aan de buitenkant als die in gebouwen met een muggendodend middel kan laten besproeien. Het kan hierbij volgens de toelichting ook woningen betreffen.¹⁰ Gezien de inbreuk op grondrechten die hiermee gepaard kan gaan, adviseert de Raad, het besproeien van muuroppervlakken in woningen met de nodige waarborgen te omkleden.

Toezicht en opsporing

2.17 Op grond van het vijfde lid van artikel 8.1 is voor het binnentreden van woningen een machtiging verleend door de procureur-generaal vereist. De Raad heeft in het verleden reeds meerdere malen gewezen op de versnippering die ter zake in bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving bestaat.¹¹ De betreffende bevoegdheid wordt in de ene landsverordening toegedeeld aan de procureur-generaal,¹² terwijl in een andere de rechter-commissaris bevoegd is.¹³ De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat in de toelichting wordt aangegeven waarom in dit ontwerp voor de procureur-generaal is gekozen en wijst op de wenselijkheid tot harmonisatie in deze.

2.18 Op grond van artikel 8.3 zijn, in het geval van een besmetting of infectie of bij een geground vermoeden daarvan, de Minister en de daartoe aangewezen personen, bedoeld in artikel 8.1, bevoegd elke plaats te betreden of te verlaten. Zonodig verschaffen zij zich toegang met behulp van de sterke arm. In een dergelijke situatie wordt aan het optreden van deze personen geen enkele beperking verbonden. De Raad vraagt zich af of dit betekent dat deze personen zich in deze gevallen ook zonder machtiging verleend door de procureur-generaal toegang mogen verschaffen tot woningen. Een verduidelijking van de bepaling is noodzakelijk.

⁸ MvT, p. 54.

⁹ Zie aanwijzing no. 59.

¹⁰ MvT, p. 56.

¹¹ Zie het advies van 26 juni 2013, kenmerk RvA 29-13 inzake de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg en het advies van 23 augustus 2013, kenmerk RvA 91-13 inzake de Landsverordening kinderopvang.

¹² Artikel 17, zevende lid, van de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74).

¹³ Artikel 2, vierde lid, van de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 20).

Strafbepalingen

2.19 In het derde lid van artikel 10.1 wordt verwezen naar artikel 3.8, eerste lid. Artikel 3.8 heeft echter geen eerste lid.

2.20 Op grond van artikel 10.2, eerste lid, wordt degene die handelt in strijd met artikel 5.12 gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie. Op grond van het zesde lid van artikel 10.3 kan degene die handelt in strijd met artikel 5.12 echter zwaarder bestraft worden. Deze omissie dient hersteld te worden.

2.21 In artikel 10.5 wordt bepaald dat indien de dader van de in artikelen 4.8 en 4.9 omschreven overtredingen de niet van tafel en bed gescheiden echtgenoot is van de persoon tegen wie het misdrijf is gepleegd, strafvervolgning slechts wordt ingesteld op klacht van de andere echtgenoot. Het is de Raad volkomen onduidelijk welke situaties de regering hier voor ogen heeft. De dader in deze gevallen is de sekswerker, die dan tevens de echtgenoot is van de persoon tegen wie het misdrijf is gepleegd. Het is niet duidelijk wie vervolgens beoogd wordt met de andere echtgenoot. De Raad adviseert deze gecompliceerde verhouding te verduidelijken, dan wel de bepaling te schrappen.

3. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In de marge van het ontwerp en de toelichting zijn, niet uitputtend, voorstellen tot redactionele verbetering opgenomen. Gezien het grote aantal onvolkomenheden adviseert de Raad de gehele toelichting grondig na te lopen en de nodige verbeteringen aan te brengen.

4. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.l. S. Goedgedrag