

  
**UHASSELT****KU LEUVEN****Maastricht University****KNOWLEDGE IN ACTION**

## Faculteit Rechten

master in de rechten

### **Masterthesis**

***Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?***

### **Michèle Lemache**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

### **PROMOTOR :**

Prof. dr. Koen LEMMENS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.

**UHASSELT****KNOWLEDGE IN ACTION**

**www.uhasselt.be**  
Universiteit Hasselt  
Campus Hasselt:  
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt  
Campus Diepenbeek:  
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

**2020**  
**2021**



**UHASSELT**

KNOWLEDGE IN ACTION

**KU LEUVEN**



**Maastricht University**

# **Faculteit Rechten**

master in de rechten

## ***Masterthesis***

***Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?***

**Michèle Lemache**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting rechten

## **PROMOTOR :**

Prof. dr. Koen LEMMENS



## Samenvatting

Hét topic van 2020: de coronacrisis. Dé bekendste uitspraak van 2020: "Blijf in uw kot!". Dé vraag van 2020: "Vrijheid of gezondheid?" Net op deze vraag tracht dit onderzoek een antwoord te vinden. Toen we in maart 2020 met zijn allen werden overvallen door het COVID-19 virus, werd er een eerste ministerieel besluit in stelling gebracht dat heel wat maatregelen omvatte dat onze vrijheden op verschillende wijzen aantastte. Eenieder moest een flink stuk van zijn vrijheid opgeven voor een hoger doel, de volksgezondheid. Maar waar ligt de grens? Zijn alle maatregelen die ons werden opgelegd voor dit hoger doel ook wel wettelijk? Schenden deze maatregelen onze rechten en vrijheden niet? Het blijkt een moeilijke afweging te zijn tussen het algemeen belang en de individuele vrijheid. Deze afweging kan gemaakt worden ten aanzien van alle individuele vrijheden, maar dit onderzoek beperkt zich tot de afweging tussen enerzijds het algemeen belang, dat de volksgezondheid vooropstelt en anderzijds het recht op bewegingsvrijheid als individueel belang. Doorheen dit onderzoek zullen drie bewegingsbeperkende coronamaatregelen die door de Belgische overheid werden genomen, getoetst worden aan het individuele recht op bewegingsvrijheid. Het gaat om een toetsing van de veel omstreden avondklok, de sluiting van de woonzorg-en asielcentra en het verbod op niet-essentiële verplaatsingen voor tweedeverblijvers. Hoewel sommige maatregelen voor de hand liggen en door de meerderheid van de Belgische bevolking zonder tegenspraak worden aangenomen en nageleefd, zal blijken dat met elk van deze drie maatregelen zich een aantal problemen stellen in het licht van het mensenrechtelijk kader.

Wie de actua gedurende de pandemie heeft gevolgd kan het grootste probleem al wel raden. De legaliteit van de maatregelen. Er is voor elk van de besproken maatregelen heel wat te doen om het al dan niet bestaan van een legitieme grondslag en de eventuele noodzaak van een pandemiewet om de maatregelen te kunnen verantwoorden. Naast de legaliteit schort er hier en daar ook wat aan de proportionaliteit en evenredigheid van bepaalde maatregelen. Deze problematiek wordt in dit onderzoek per bewegingsbeperkende maatregel aan de dag gesteld. Uit het onderzoek zal uiteindelijk blijken dat er inderdaad beter in een pandemiewet kan worden geïnvesteerd, aangezien de grondslagen waarop onze Belgische maatregelen steunen, niet voorzien zijn om te gebruiken ten tijde van een pandemie. Er blijkt dat er zich een legaliteitscrisis voordoet binnen de Belgische aanpak van de coronacrisis. Verder zal ook voortvloeien uit het onderzoek dat de avondklok en het verbod op niet-essentiële verplaatsingen zullen categoriseren binnen de beperkingen op de recht op bewegingsvrijheid en dat de sluiting van de woonzorg-en asielcentra zal vallen onder de categorie van beroving van de bewegingsvrijheid. Bij een toets naar de geoorloofdheid van de besproken maatregelen zal blijken dat er naast de legaliteit van de maatregelen, zich nog heel wat andere problemen voordoen. Men kan dan denken aan de proportionaliteit van de maatregelen en meer bepaald, de noodzakelijkheid en evenredigheid ervan. Vaak blijkt dat de overheid een zeer strikte maatregel toepast, zonder na te gaan of er minder ingrijpende middelen voorhanden zijn die hetzelfde doel kunnen nastreven. Als dit namelijk het geval is, dan is de maatregel die de Belgische overheid aan ons burgers oplegt ongeoorloofd en bijgevolg ook ongrondwettig. Als algemene conclusie volgt dat de burger niet zomaar klakkeloos moet aannemen en volgen wat de overheid

oplegt, het is belangrijk om na te gaan of rechten en vrijheden gewaarborgd blijven, ook in tijde van crisis!

## **Dankwoord**

Tijdens een intensieve periode van acht maanden heb ik onderzoek verricht naar de geoorloofdheid van de bewegingsbeperkende coronamaatregelen in België. Het was een bijzonder moeilijke, maar ook interessante periode om mijn scriptie te schrijven. Ik vond het heel speciaal om tijdens deze pandemie het meest actuele onderwerp te mogen onderzoeken. Toch wil ik benadrukken dat mijn eindwerk niet mogelijk was geweest zonder de goede begeleiding en richtlijnen van mijn promotor, Prof. Dr. Koen Lemmens. Ik wil dan ook mijn promotor als eerste bedanken voor zijn onmisbare hulp tijdens dit proces.

Vervolgens wil ik mijn ouders, mijn vriend en de rest van mijn familie bedanken voor hun emotionele steun en constructieve gesprekken tijdens deze toch wel bijzondere periode. Zij hebben mij gemotiveerd gehouden wanneer ik het even niet zag zitten en hebben me constructieve feedback gegeven bij het opstellen van mijn onderzoek. Verder hebben ze me bijzonder goed geholpen bij het ordenen van mijn onderzoeksvorstellen, door mijn tekst verschillende keren door te lezen en hieromtrent advies te geven.

Tot slot wil ik ook graag mijn medestudenten en vrienden bedanken. Het was een periode waarin we elkaar niet vaak fysiek konden ontmoeten om ideeën uit te wisselen en elkaar niet echt konden bijstaan tijdens het gehele schrijfproces. Toch hebben we het via andere kanalen mogelijk gemaakt om elkaar te steunen en tips te geven. Ook was het leuk om elkaar op deze manier nog te kunnen spreken en morele steun te bieden.

Dan rest me alleen nog iedereen veel leesplezier te wensen!



## Inhoudstafel

### Samenvatting

### Dankwoord

### Inhoudstafel

Inleiding .....	1
Onderzoeksoepzet .....	7
I. Situering van het onderwerp .....	7
II. Stand van zaken .....	7
III. Probleemstelling .....	7
IV. Relevantie.....	8
V. Onderzoeksvraag .....	8
Hoofdstuk 1: Het individueel belang.....	9
1.1 Artikel 12, lid 1 Grondwet juncto artikel 5 EVRM: de vrijheidsberoving .....	9
I. Algemeen.....	9
II. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?.....	10
III. Toegestane beperkingen persoonlijke vrijheid en veiligheid.....	15
IV. Personen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden.....	15
V. Procedurele waarborgen .....	17
1.2 Artikel 2, Vierde protocol EVRM: de vrijheidsbeperking .....	19
I. Algemeen.....	19
II. Het recht om zich vrij te verplaatsen en een woonplaats te kiezen .....	19
A. Verplichtingen om binnen een bepaalde plaats te blijven .....	21
B. Verbod om een bepaalde plaats te betreden.....	22
III. Het recht om het land te verlaten.....	22
IV. Beperkingen in het algemeen belang .....	22
Hoofdstuk 2: Afweging maatschappelijk belang en individueel belang .....	25
2.1 Noodtoestand .....	25
I. Algemeen.....	25
II. Het begrip .....	25
III. Onder het EVRM.....	26
IV. Onder de Belgische Grondwet .....	27
2.2 Beperkingen: algemene beginselen .....	28
I. Algemeen.....	28
II. Legitieme beperking van het individueel recht.....	28
A. Het legaliteitsbeginsel.....	29
B. Het proportionaliteitsbeginsel .....	31
i. Legitiem doel .....	31
ii. Pertinentie .....	32
iii. Noodzakelijkheid .....	33
iv. Evenredigheid <i>sensu stricto</i> .....	34
Hoofdstuk 3: Belgische aanpak coronacrisis.....	35
3.1 Grondslag voor de maatregelen .....	35
I. De uitvoerende macht.....	35
II. De ministeriële besluiten.....	35
A. De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.....	36
B. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.....	37



C. De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.....	37
III. Beginsel van legaliteit.....	38
IV. Ongrondwettig? .....	38
V. De bijzondere machten .....	40
<b>3.2 Pandemiewet?.....</b>	<b>41</b>
<b>Hoofdstuk 4: Toetsing van de coronamaatregelen aan de GW en aan het EVRM .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1 De avondklok.....</b>	<b>43</b>
I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?.....	43
II. Vrijheidsbeperking geoorloofd? .....	45
A. De legaliteitstoets .....	45
B. De proportionaliteitstoets .....	47
i. Legitiem doel .....	47
ii. Pertinentie .....	48
iii. Noodzakelijkheid .....	49
iv. Evenredigheid sensu stricto.....	51
III. Conclusie.....	51
<b>4.2 Sluiting asiel- en woonzorgcentra.....</b>	<b>52</b>
I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?.....	52
II. Vrijheidsberoving geoorloofd? .....	56
III. Conclusie.....	58
<b>4.3 Verbod op niet-essentiële verplaatsingen (tweedeverblijvers België) .....</b>	<b>59</b>
I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?.....	59
II. Vrijheidsbeperking geoorloofd? .....	60
A. De legaliteitstoets .....	61
B. De proportionaliteitstoets .....	62
i. Legitiem doel .....	62
ii. Pertinentie .....	63
iii. Noodzakelijkheid .....	63
iv. Evenredigheid sensu stricto.....	64
III. Conclusie.....	64
<b>Besluit .....</b>	<b>67</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>69</b>
<b>Wetgeving.....</b>	<b>69</b>
<b>Rechtspraak .....</b>	<b>70</b>
Adviezen .....	72
<b>Rechtsleer.....</b>	<b>72</b>
Boeken.....	72
Tijdschriften.....	73
<b>Internetbronnen .....</b>	<b>74</b>
Artikels.....	74
Krantenartikels .....	75

## Inleiding

Bij het schrijven van mijn onderzoek kwam ik het volgende citaat tegen: *'Quarantine is when you restrict the movement of sick people. Tyranny is when you restrict the movement of healthy people.'* Dit citaat heeft me getripped om verder op onderzoek uit te gaan naar de (grond)wettigheid van de coronamaatregelen. Om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan werden het afgelopen jaar verschillende maatregelen genomen door onze overheid. Veel van deze maatregelen beperken onze grondrechten en vrijheden op een verregaande en drastische wijze. De vraag die men zich hierbij kan stellen is of dit allemaal wel wettelijk is. Mag men de grondrechten en de vrijheden van de burgers inperken of 'schenden'. En zo ja, onder welke omstandigheden? Op deze vragen tracht dit onderzoek een eenduidig antwoord te bieden. Het onderzoek zal zich echter wel beperken tot de maatregelen die tijdens de COVID-19 pandemie werden genomen.

Er zijn de afgelopen decennia al enkele pandemieën de revue gepasseerd. In de geschiedenislessen is zonder twijfel 'de pest' of 'de zwarte dood' aan bod gekomen. Meer recent ging de wereld gebukt onder de Spaanse Griep (1918-1920) en nog recenter de Mexicaanse griep (2009-2010). Dit betreft geen exhaustieve opsomming van de verschillende pandemieën. Uiteraard zijn er nog verschillende andere pandemieën die hier niet zijn opgesomd. Nog recenter, namelijk op 11 maart 2020 werd door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) een nieuw virus, het COVID-19 virus, officieel tot pandemie erkend. Wat een pandemie juist is en wat COVID-19 juist inhoudt wordt in de volgende paragrafen van deze inleiding besproken. In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag duidelijk afgebakend. Het zal in deze scriptie voornamelijk gaan over de legitimiteit van bepaalde maatregelen in strijd tegen een pandemie. Het volgende zal onder de loep worden genomen: de legitimiteit (1) van de *bewegingsbeperkende* maatregelen (2) in de strijd tegen het *COVID-19* virus (3). De specificiteit van het onderzoek neemt niet weg dat de criteria en artikelen die erin aan bod komen ook kunnen gebruikt worden in een meer algemeen onderzoek naar de legitimiteit van algemene maatregelen ter bestrijding van een pandemie. De onderzoeksvraag zal als volgt klinken: *Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?* Dit is een evaluerende onderzoeksvraag. De maatregelen worden geëvalueerd aan de hand van hogere gedragsnormen.

Vooraleer er kan worden overgegaan tot het onderzoek zelf en een eenduidig antwoord kan worden geformuleerd op de voorgaande onderzoeksvraag, moeten er eerst wat begrippen gedefinieerd worden. In het belang van het onderzoek moet vooreerst worden ingegaan op het begrip 'pandemie'. In de volgende hoofdstukken zullen namelijk de verschillende maatregelen en de wettigheid ervan, aan bod komen die in strijd tegen de huidige coronapandemie werden genomen. In het Van Dale woordenboek wordt een pandemie omschreven als volgt: *"Een besmettelijke ziekte die zich over een groot deel van de aarde, m.n. een continent of alle continenten, verspreidt."*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>VAN DALE, *Betekenis 'pandemie', s.d.,* <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/pandemie#.YDYIF5NKiuU>.

Volgens het WHO is een pandemie een wereldwijde gezondheids crisis. Zo'n gezondheids crisis ontvouwt zich doorgaans in verschillende fases. De eerste fase houdt een uitbraak in. Dit is een plotselinge toename van het aantal bevestigde gevallen van een ziekte, die zich beperkt tot een relatief kleine geografische regio. Wanneer de ziekte zich vervolgens gaat verspreiden over een groter geografisch gebied, dan wordt er gesproken van een epidemie. Om tot slot van een pandemie te kunnen spreken, moet de ziekte zich over de hele wereld verspreiden en met een groot aantal ziektegevallen gepaard gaan. Het begrip 'pandemie' gaat met andere woorden niet over de ernst van de ziekte of de gevolgen ervan, maar wel om de geografische schaal van het virus.<sup>2</sup> Toch wordt ook niet elke ziekte die wereldwijd voorkomt als een pandemie beschouwd. Een voorbeeld hiervan is de 'gewone' griep. Dit is een seizoensgebonden ziekte die wereldwijd voorkomt, maar niet wordt bestempeld als een pandemie.

Verder wordt er voor de kwalificatie als pandemie gekeken naar de plaatselijke uitbreiding van de ziekte. Dat is de fase waarin een ziekte zich begint te verspreiden buiten het oorsprongland, onder mensen die zich niet recentelijk in dat oorsprongland hebben bevonden. Vanaf dat moment kan de ziekte zich ongemerkt verder verspreiden en is de ziekte, die dan nog wordt bestempeld als een epidemie niet meer te stoppen. Een van de meest dodelijke pandemieën die onze geschiedenis heeft gekend is de Spaanse griep. Er waren toen meer dan 500 miljoen besmettingen en de Spaanse griep heeft aan tientallen miljoenen mensen het leven gekost.<sup>3</sup>

Zoals eerder aangehaald heeft de directeur-generaal van het WHO op 11 maart 2020 afgekondigd dat COVID-19 bestempeld kon worden als een pandemie. Het coronavirus of COVID-19 virus voldoet namelijk aan al de vereisten. Het virus begon zich te verspreiden in een beperkt geografisch gebied, Wuhan, heeft zich daarna binnen China verder verspreid, wat het virus tot een epidemie maakte. Vervolgens heeft de ziekte zich wereldwijd verspreid onder mensen die niet in het oorsprongland van de ziekte zijn geweest. Op dat moment sprak men van een pandemie.<sup>4</sup>

Het volgende begrip dat duiding nodig heeft in het kader van dit onderzoek is het 'coronavirus' of 'COVID-19 virus' zelf. Dit virus ligt namelijk aan de basis van de huidige pandemie en dus ook aan de grondslag van dit onderzoek. Wat houdt dit virus nu in en waarom is het interessant voor dit onderzoek? Op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk zijn er wereldwijd 142.237.637 mensen positief getest op het coronavirus en zijn er reeds 3.030.052 mensen gestorven aan hetzelfde virus. In België specifiek zijn er reeds 951.626 besmette gevallen gemeld en 23.782 mensen gestorven aan het virus gedurende de coronapandemie.<sup>5</sup> We zijn met deze cijfers nog niet

---

<sup>2</sup> A. MCKEEVER, *Uitbraak coronavirus is nu officieel een pandemie. Waarom is dat belangrijk?*, 5 november 2020, <https://www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/03/waarom-de-uitbraak-van-covid-19-een-pandemie-kan-worden>.

<sup>3</sup> A. MCKEEVER, *Uitbraak coronavirus is nu officieel een pandemie. Waarom is dat belangrijk?*, 5 november 2020, <https://www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/03/waarom-de-uitbraak-van-covid-19-een-pandemie-kan-worden>.

<sup>4</sup> A. MCKEEVER, *Uitbraak coronavirus is nu officieel een pandemie. Waarom is dat belangrijk?*, 5 november 2020, <https://www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/03/waarom-de-uitbraak-van-covid-19-een-pandemie-kan-worden>; M. PEETERS, *Het coronavirus is nu officieel een pandemie, maar wat betekent dat?*, 27 februari 2020, <https://www.hln.be/medisch/het-coronavirus-is-nu-officieel-een-pandemie-maar-wat-betekent-dat~a8454104/>.

<sup>5</sup> SCIENSANO, *Epidemiologisch Bulletin van 23 februari 2021*, 23 februari 2021, <https://covid-19.sciensano.be/sites/default/files/Covid19/Meest%20recente%20update.pdf>.

aan het einde van de tunnel. Het aantal besmettingen blijft stijgen en ook de cijfers van de sterfgevallen, zowel wereldwijd als in België gaan nog dagelijks omhoog.

Wat houdt het coronavirus en meer specifiek COVID-19 nu precies in? Coronavirussen zijn virussen die verschillende ziekten veroorzaken. Deze ziekten kunnen variëren van een simpele verkoudheid tot meer ernstige ziekten zoals MERS en SARS. Coronavirussen worden overgedragen tussen dieren en mensen. COVID-19 is een van deze coronavirussen. Deze stam van het virus komt voort uit het SARS-virus. Het is een nieuwe stam van het coronavirus die in december 2019 het eerst werd geïdentificeerd bij de mens in Wuhan, China.<sup>6</sup> Het virus kwam klaarblijkelijk eerst van de vleermuis en werd zo overgedragen op de mens.

Sinds begin 2020 werden ook de eerste besmette gevallen in België gemeld en op 13 maart 2020 ging België in lockdown. Er volgden heel wat maatregelen en de meest bekende slagzin van deze coronaperiode is bij uitstek de uitspraak van de toenmalige minister van gezondheid Maggy de Block. *"Blijf in uw kot"*. Dit om de lockdown van België in te luiden. COVID-19 is een zeer besmettelijk virus dat zich via de lucht verspreidt. De voorzorgsmaatregelen zijn voor deze scriptie van minder belang, maar aangezien hun maatschappelijk belang worden ze hier nog kort herhaald. *"Ben je ziek? Blijf thuis! (1), Houd afstand (1,5 m) en respecteer de bubbels! (2), Draag een mondmasker als het nodig is! (3), Verlucht en ventileer voldoende! (4) en beperk je sociale contacten (5), Was je handen en ontsmet voldoende! (6), Hoest of nies in een papieren zakdoek! (7), Vermijd handen geven! (8), Raak je gezicht zo weinig mogelijk aan! (9)."*<sup>7</sup>

Zoals eerder al aangehaald is COVID-19 geen probleem dat zich enkel in België afspeelt. Het is een virus dat de hele wereld in zijn greep houdt. De directeur-generaal van het WHO sprak twee dagen voordat België in lockdown ging zijn bezorgdheid uit over het virus. Op deze datum werden er 118.000 besmette gevallen bevestigd en ruim 4.200 doden geteld ten gevolge van het virus.<sup>8</sup> Dit is achteraf bekeken nog maar een 'pril' begin in contrast met de cijfers die nu dagelijks bekend worden gemaakt.

Aangezien de gevolgen van een pandemie zeer ernstig kunnen zijn, spreekt het voor zich dat er een adequate aanpak nodig is van de overheid uit, die doelt op de beheersing van de situatie en de inperking van de verdere verspreiding en de gevolgen daarvan. Er zijn heel wat gevolgen die aan een pandemie zoals COVID-19 verbonden zijn. Er zijn de economische gevolgen, zoals verschillende faillissementen, arbeidsgelateerde problemen, financierings-en subsidievraagstukken en er zijn daarnaast de sociale gevolgen, waaronder de maatschappelijke onrust, aantasting van de bescherming van bepaalde groepen van personen, verstoringen van de efficiënte werking van essentiële voorzieningen zoals de gezondheidszorg en het onderwijs. Dit is slechts een korte en niet-

---

<sup>6</sup>SCIENSANO, *Coronavirus en COVID-19*, s.d., <https://www.sciensano.be/nl/gezondheidsonderwerpen/coronavirus>.

<sup>7</sup> ZORG-EN GEZONDHEID, *Hoe een besmetting van corona voorkomen?*, s.d., [https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/WVG\\_Corona\\_afficheA3\\_7tips\\_sept20.pdf](https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/WVG_Corona_afficheA3_7tips_sept20.pdf).

<sup>8</sup> A. MCKEEVER, *Uitbraak coronavirus is nu officieel een pandemie. Waarom is dat belangrijk?*, 5 november 2020, <https://www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/03/waarom-de-uitbraak-van-covid-19-een-pandemie-kan-worden>.

limitatieve opsomming van enkele problemen die een pandemie met zich meebrengt. Om de onrust en de problemen niet te vergroten is het belangrijk en noodzakelijk dat de overheid voorbereid is. Daar een pandemie een samenleving in haar geheel treft is het noodzakelijk dat iedereen samen aan de slag gaat. De interventies zijn niet alleen gericht op de verschillende overheden, maar ook op de publieke instellingen en organisaties. Ook private actoren zoals werkgevers moeten mee betrokken worden in de strijd tegen een pandemie. Iedereen speelt zijn rol binnen de strijd tegen het virus.

Een bijzonder aspect van de overheidsinterventie tijdens een pandemie is erop gericht de uitbraak van het virus trachten te beheersen en op die manier nieuwe besmettingen tegen te gaan. Er zijn verschillende manieren denkbaar om dit doel te bereiken. Een eerste manier zijn de verschillende informatieve en adviserende maatregelen. Enkele voorbeelden hiervan werden hierboven al aangehaald. De overheid raadt de bevolking aan om verschillende preventieve maatregelen toe te passen, zoals afstand houden van elkaar, handen wassen en ontsmetten, het dragen van mondklappers.... Eveneens opportuun zijn de verschillende informatiecampagnes over COVID-19 zelf en over het verspreidingsrisico. Daarnaast kan de overheid ook meer ingrijpende maatregelen treffen om het virus trachten in te perken en de verspreiding ervan te vermijden. Voorbeelden van deze meer ingrijpende maatregelen zijn de quarantaineplicht, het verbod op niet-essentiële verplaatsingen, de avondklok, het verbieden van buitenschoolse activiteiten, het reisverbod, sluiting van de horeca en de winkels, .... Het is vooral deze laatste categorie van maatregelen dat doorheen deze scriptie onder de loep zal worden genomen. De volgende hoofdstukken zullen focussen op enkele specifieke maatregelen en deze zullen getoetst worden aan enkele bepalingen uit de Grondwet en het EVRM. Op die manier kan er worden nagegaan of de rechten en vrijheden van de bevolking worden geschonden of toch eerder legitiem worden ingeperkt, aangezien de noodzakelijkheid ervan voor de bescherming van onze gezondheid. Voor deze scriptie zal specifiek worden ingezoomd op het recht op bewegingsvrijheid en de eventuele schending ervan door bepaalde bewegingsbeperkende maatregelen die door de overheid werden genomen ter bestrijding van het COVID-19 virus.

In hoofdstuk 1 zullen de artikelen 12 Belgische Grondwet en artikel 5 EVRM samen met artikel 2, Vierde Protocol EVRM worden uiteengezet. Deze bepalingen omvatten het recht op bewegingsvrijheid. Een individueel recht dat aan iedere burger wordt toegekend. Deze artikelen spelen doorheen het hele onderzoek een belangrijke rol. Ze vormen immers de grondslag voor het toetsingskader dat op het einde van dit onderzoek aan bod komt. Bepaalde maatregelen die door de Belgische overheid werden genomen in de strijd tegen het coronavirus worden weleens geacht een beroving van onze vrijheid in te houden. Op basis van deze bepalingen kunnen de verschillende maatregelen getoetst worden aan het recht op bewegingsvrijheid dat een individueel grondrecht belichaamt. Om de toets op een juiste manier uit te voeren moet eerst concreet worden uitgelegd wat het recht op bewegingsvrijheid in deze verschillende bepalingen specifiek inhoudt en onder welke omstandigheden de Belgische overheid hier mag van afwijken.

Het hoofdstuk wordt ingedeeld in twee paragrafen. In de eerste paragraaf wordt artikel 12 GW samen met artikel 5 EVRM besproken. In de tweede paragraaf wordt er dieper ingegaan op artikel 2, vierde protocol EVRM. Het verschil tussen beiden paragrafen zal doorheen de tekst verder duidelijk worden.

De eerste paragraaf, waar artikel 12 GW en artikel 5 EVRM aan bod komen, zal gaan over de eventuele mogelijkheden om tot een vrijheidsberoving over te gaan. In de tweede paragraaf, waar artikel 2, vierde protocol EVRM wordt besproken, zullen de mogelijkheden aan bod komen om tot een vrijheidsbeperking over te gaan.

Hoofdstuk 2 behandelt enerzijds de mogelijkheid voor België tot het invoeren van een noodtoestand in tijden van crisis onder het EVRM en onder de Belgische Grondwet. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de voorwaarden die moeten zijn voldaan om het recht op bewegingsvrijheid in artikel 2, Vierde protocol EVRM legitiem te kunnen inperken.

Niet alleen in België, maar ook wereldwijd wordt men dagelijks overspoeld met maatregelen ter bestrijding van het COVID-19 virus. In hoofdstuk 3 zal er onderzocht worden hoe België dit aanpakt. Wie neemt de beslissingen tot het instellen en opleggen van bepaalde maatregelen. Op welke manier wordt dit gedaan? Zijn deze maatregelen bindend? En wat is de grondslag ervan? Vervolgens wordt er ook kort ingegaan op het voorstel om een pandemiewet te creëren als legitieme grondslag voor de verschillende maatregelen die door de regering aan de hand van ministeriële besluiten werden genomen ter bestrijding van het COVID-19 virus.

Het laatste hoofdstuk van het onderzoek gaat alle voorgaande informatie trachten bij elkaar te brengen en te gebruiken om enkele maatregelen die door België werden genomen in de strijd tegen het coronavirus te controleren op de (grond)wettigheid ervan. Het zal enkele maatregelen toetsen die impact hebben op de bewegingsvrijheid van de Belgische burgers. Voor elke maatregel zal worden nagegaan of het gaat om een eventuele schending van de bewegingsvrijheid of toch eerder een beperking van de bewegingsvrijheid. En daarna zal worden nagegaan of de maatregel geoorloofd is en zo niet op welke punten het niet strookt met de grondrechten en mensenrechten die worden gewaarborgd in de Grondwet en in het EVRM.



## **Onderzoeksofzet**

### **I. Situering van het onderwerp**

In de inleiding werd al duidelijk aangegeven wat er binnen deze scriptie zal onderzocht worden. Hier zal nog kort en bondig herhaald worden wat het onderwerp van de scriptie inhoudt en op welke manier het onderwerp beperkt wordt. Het onderzoek gaat in op de (grond)wettigheid van de bewegingsbeperkende coronamaatregelen die door de Belgische overheid worden opgelegd in strijd tegen het COVID-19 virus. Meer bepaald zullen enkele bewegingsbeperkende maatregelen getoetst worden aan artikel 12 GW, artikel 5 EVRM en artikel 2, Vierde Protocol EVRM. Het gaat dus enkel om een toetsing van de bewegingsbeperkende maatregelen die werden opgelegd door Belgische overheid gedurende de COVID-19 pandemie. Dit zijn eveneens de beperkingen die het onderzoek afbakenen. Er wordt gefocust op een eventuele schending van het recht op bewegingsvrijheid, op de Belgische maatregelen en op de maatregelen ter bestrijding van het COVID-19 virus.

### **II. Stand van zaken**

Voor dit onderzoek heb ik in het kader van de wetgeving gefocust op artikel 12 van de Belgische Grondwet, artikel 5 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 2, Vierde Protocol Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. De beschrijving van de artikelen en de huidige opvattingen omtrent dit artikel zullen verder uitvoerig worden uiteengezet in hoofdstuk 1.

Met betrekking tot de rechtspraak heb ik me vooral toegelegd op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Aan de hand van deze rechtspraak kan een duidelijk beeld worden geschetst van de eigenlijke inhoud van de bovenstaande artikelen. Deze rechtspraak maakt het ook mogelijk om een juiste en adequate toetsing van de huidige maatregelen door te voeren ten aanzien van de bepalingen die het recht op bewegingsvrijheid bevatten. Er zal meerdere malen gebruik gemaakt worden van iets oudere rechtspraak hieromtrent. De reden hiervoor is te vinden in het feit dat het gaat om kernarresten. Naast rechtspraak van het EHRM zal er ook af en toe verwezen worden naar Belgische rechtspraak, bijvoorbeeld van het Grondwettelijk Hof of van de Raad van State.

Wat betreft de rechtsleer wordt er vaak ingegaan op recente bronnen die werden geschreven door verschillende grondwetspecialisten. Er zijn recent heel wat werken verschenen waar een gelijkaardige toets werd doorgevoerd met betrekking tot andere maatregelen of andere rechten en vrijheden. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van rechtsleer die inhoudelijk de betrokken bepalingen duiding geven.

### **III. Probleemstelling**

De probleemstelling die in dit onderzoek tracht te worden aangekaart is de vraag of bepaalde bewegingsbeperkende maatregelen die door de Belgische overheid werden genomen gedurende de COVID-19 pandemie in strijd zijn met bepaalde rechten en vrijheden van de burgers, namelijk het



recht op bewegingsvrijheid. In de rechtsleer en in de actua is hier heel wat onenigheid en twijfel over terug te vinden.

#### **IV. Relevantie**

Dit onderzoek heeft zowel een praktische relevantie als academische relevantie. Het onderzoek naar het feit of de coronamaatregelen door België genomen een noodzakelijke, wettelijke en proportionele beperking van het recht op bewegingsvrijheid inhouden of toch dit recht schenden is academisch relevant. De vrijheidsbeperkende maatregelen die genomen worden ter bestrijding van het coronavirus worden getoetst aan het EVRM en aan de Grondwet. Er wordt namelijk onderzocht of ze voldoen aan de voorwaarden voor een legitieme beperking op het beschermde recht van de bewegingsvrijheid.

Daarnaast is het onderzoek ook relevant voor de praktijk. Het is niet alleen voor de burgers relevant om te weten of hun recht op bewegingsvrijheid wordt geschonden, ook voor de rechtshandhavers zoals politiemensen. Een duidelijk wettelijk kader geeft deze mensen handvaten om bij hun optreden rechtvaardig te werk te gaan.

#### **V. Onderzoeksvraag**

De onderzoeksvraag voor deze scriptie luidt als volgt: *Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?* Dit is een evaluerende onderzoeksvraag. De maatregelen worden geëvalueerd aan de hand van hogere gedragsnormen.

## Hoofdstuk 1: Het individueel belang

### 1.1 Artikel 12, lid 1 Grondwet juncto artikel 5 EVRM: de vrijheidsberoving

#### I. Algemeen

**1.** *"De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.*

*Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen achtenveertig uren te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken.*"<sup>9</sup>

Zo luidt artikel 12 van de Grondwet. Dit artikel beoogt de individuele vrijheid te waarborgen. De wetgever heeft bij de opstelling van het oorspronkelijke artikel in 1831 getracht bepaalde praktijken uit het Ancien Régime tegen te gaan. De vorst kon toen via een *lettre de cachet* iemand willekeurig van zijn vrijheid beroven. Toch blijkt uit dit artikel dat de wetgever heeft ingevoerd dat de vrijheid van het individu toch nog kan worden beperkt onder de wet bepaalde voorwaarden. Dit houdt een uiting van het legaliteitsbeginsel in.<sup>10</sup>

**2.** Het is aangewezen de bespreking te beperken tot artikel 12, lid 1 GW in het licht van de bestuurlijke vrijheidsberoving. In het kader van deze scriptie is het irrelevant in te gaan op artikel 12, lid 2 en 3 GW aangezien in het geval van de bewegingsbeperkende coronamaatregelen meer wordt ingezet op de bestuurlijke vrijheidsberoving of -beperking. Lid 2 en 3 van dit artikel zijn van toepassing op de strafrechtelijke vrijheidsberovingen. Bestuurlijke vrijheidsberovingen strekken er niet toe om betrokkenen, met het oog op een voorlopige hechtenis, voor de rechter te brengen. Ze strekken er evenwel toe om betrokkenen met het oog op de openbare veiligheid en openbare rust, tijdelijk van hun vrijheid te beroven en nadien weer vrij te laten.<sup>11</sup> Volgens de Raad is het legaliteitsbeginsel ook van toepassing op administratieve vrijheidsberovingen. De Raad stelde dat ongeacht de grond van de vrijheidsberoving, of het nu zou gaan om een delinquent te bestraffen, of om een voorbeeld te stellen, of om de samenleving te beperken..., de wet of regel die deze vrijheidsberoving oplegt steeds gebonden is aan de artikelen 12 en 14 van de GW. Deze artikelen eisen, uit vrees voor willekeur, dat de wet de gevallen, de aard en de duur van de vrijheidsberovende maatregelen nauwkeurig aangeeft en dat zij door de rechterlijke macht worden toegepast.<sup>12</sup>

**3.** Artikel 12, eerste lid GW bepaalt: *"De vrijheid van de persoon is gewaarborgd."* Het is een zeer korte bepaling en houdt zelf zeer weinig waarborgen in. Om deze reden moet artikel 12, lid 1 GW samen worden gelezen met artikel 5 EVRM. Er dient dan ook te worden benadrukt dat de waarborgen

---

<sup>9</sup> Artikel 12 GW.

<sup>10</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2016, 422.

<sup>11</sup> J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure/ la Charte, 2019, 252-253.

<sup>12</sup> J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure/ la Charte, 2019, 252-253.

uit artikel 12, lid 1 GW steeds in overeenstemming met artikel 5 EVRM dienen te worden geïnterpreteerd en toegepast.<sup>13</sup>

Uit de voorgaande paragraaf werd reeds duidelijk dat het Belgische artikel dat de vrijheid van de burgers waarborgt in een bestuursrechtelijke context zeer beperkt bepaald is in artikel 12 GW. Om dit artikel goed te begrijpen en te kunnen toepassen moet het samen gelezen worden met artikel 5 EVRM. Artikel 5 EVRM bepaalt dat eenieder het recht heeft op persoonlijke vrijheid en veiligheid; het beschermt het individu met andere woorden tegen een willekeurige aanhouding en opsluiting. Dit is ook wat de oorspronkelijke bedoeling was van de wetgever bij de invoering van artikel 12 in de Belgische Grondwet. Het recht op de persoonlijke vrijheid en veiligheid, dat in beide artikelen wordt gewaarborgd wordt gezien als een van de meest fundamentele beginselen in een democratische samenleving.<sup>14</sup>

**4.** Aangezien artikel 12, lid 1 van de Grondwet moet worden gelezen en geïnterpreteerd in het licht van artikel 5 EVRM, is het noodzakelijk om artikel 5 EVRM uiteen te zetten in dit hoofdstuk. Artikel 5 EVRM is opgedeeld in drie grote delen. Ten eerste wordt het fundamentele recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid gewaarborgd in het eerste lid van het artikel. Vervolgens wordt de rest van de eerste paragraaf voorzien van een exhaustieve opsomming van situaties waarin het fundamentele recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid kan worden beperkt door de Staat.

**5.** De lijst van situaties die wordt opgesomd in artikel 5 §1 EVRM is een limitatieve lijst.<sup>15</sup> Dit wil zeggen dat er geen andere situaties bestaan, behoudens deze opgesomd, die als grondslag kunnen dienen voor een beroving van het fundamentele recht op de individuele vrijheid. Daarnaast wordt de lijst met situaties door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook restrictief geïnterpreteerd. In het arrest *Ciulla tegen Italië* oordeelde het EHRM: "*The Court... observes that the exhaustive list of permissible exceptions in paragraph 1 of Article 5 (art. 5-1) of the Convention must be interpreted strictly...*" Hieruit volgt dat elke vrijheidsberoving, die niet voldoet aan een van de situaties in §1 van artikel 5 EVRM, ontoelaatbaar is.<sup>16</sup> Ten slotte bepalen de §§2-5 van artikel 5 EVRM enkele procedurele waarborgen. Deze laatste zijn van minder belang voor deze scriptie en zullen dus ook in mindere mate aan bod komen in dit hoofdstuk.

## II. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?

**6.** *Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.*<sup>17</sup>

Artikel 5, eerste lid EVRM spreekt over het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid. Het recht op de persoonlijke vrijheid moet worden gezien in de betekenis van de fysieke vrijheid van een

---

<sup>13</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsels, Intersentia, 2016, 422.

<sup>14</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>15</sup> A., MOWBRAY, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2012, 245.

<sup>16</sup> EHRM 22 februari 1989, nr. 11152/84, *Ciulla tegen Italië*, § 41.

<sup>17</sup> Artikel 5 EVRM.

individu.<sup>18</sup> Onder de fysieke vrijheid moet verder worden begrepen dat er geen sprake mag zijn van een willekeurige aanhouding of detentie.<sup>19</sup> De persoonlijke veiligheid die in hetzelfde lid wordt gewaarborgd moet in diezelfde zin worden geïnterpreteerd.<sup>20</sup> De persoonlijke veiligheid moet steeds samen met de persoonlijke vrijheid van de persoon worden gezien. Ze worden als een geheel beschouwd.<sup>21</sup> Het houdt ook slechts een bescherming van de persoonlijke vrijheid van een individu in tegen de inmenging van de staat en niet tegen de inmenging of bedreiging door een ander individu.<sup>22</sup>

Zo oordeelde het Hof: *"The Court reiterates that Article 5 enshrines a fundamental human right, namely the protection of the individual against arbitrary interference by the State with his or her right to liberty. Sub-paragraphs (a) to (f) of Article 5 § 1 contain an exhaustive list of permissible grounds on which persons may be deprived of their liberty and no deprivation of liberty will be lawful unless it falls within one of those grounds. Moreover, only a narrow interpretation of those exceptions is consistent with the aim of that provision, namely to ensure that no one is arbitrarily deprived of his or her liberty."*<sup>23</sup>

**7.** Artikel 5 EVRM bepaalt expliciet dat niemand van zijn vrijheid mag worden beroofd, behalve in de gevallen bepaald in §1 van hetzelfde artikel. Het moet dus gaan om een vrijheidsberoving en niet om een vrijheidsbeperking.<sup>24</sup> Waar ligt de grens tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking? Er wordt door het EHRM in rechtspraak bepaald dat om te weten of er al dan niet sprake is van een vrijheidsberoving, dat er dan moet worden gekeken naar de concrete omstandigheden.<sup>25</sup> In de beoordeling wordt dan rekening gehouden met de aard, duur gevolgen, modaliteiten van de uitvoering van de maatregel en de manier waarop de maatregel wordt genomen.<sup>26</sup> Dit werd onder meer bepaald in het arrest *Amuur tegen Frankrijk*. *"In proclaiming the right to liberty, paragraph 1 of Article 5 (art. 5-1) contemplates the physical liberty of the person; its aim is to ensure that no one should be dispossessed of this liberty in an arbitrary fashion. On the other hand, it is not in principle concerned with mere restrictions on the liberty of movement; such restrictions are governed by Article 2 of Protocol No. 4. In order to determine whether someone has been "deprived of his liberty" within the meaning of Article 5, the starting-point must be his concrete situation, and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question."*<sup>27</sup>

---

<sup>18</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, "Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty", Law Review, december 2015, 82-83.

<sup>19</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf); EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, Khalaifia en anderen tegen Italië, §88.

<sup>20</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, *Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty*, Law Review, december 2015, 82-83.

<sup>21</sup> D.J., HARRIS, M., O'BOYLE, E., BATES, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 288.

<sup>22</sup> D.J., HARRIS, M., O'BOYLE, E., BATES, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 288.

<sup>23</sup> EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, Khalaifia en anderen tegen Italië, §88.

<sup>24</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>25</sup> EHRM 25 juni 1996, nr.19776/92, Amuur tegen Frankrijk, § 42.

<sup>26</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>27</sup> EHRM 25 juni 1996, nr.19776/92, Amuur tegen Frankrijk, § 42.

**8.** Het onderscheid tussen een beperking en een beroving ligt dus meer in de intensiteit van de maatregel en niet in de aard of de inhoud van de maatregel.<sup>28</sup> Dit werd onder meer bepaald in het arrest *Guzzardi tegen Italië*, waar het Hof bepaalde: "*The difference between deprivation of and restriction upon liberty is merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance.*"<sup>29</sup> Dit alles werd bevestigd in paragraaf 73 van het arrest *Medvedyev en anderen tegen Frankrijk*.<sup>30</sup>

Zelfs wanneer betrokkene zich vrijwillig laten opsluiten, kan dit een vrijheidsberoving inhouden in de zin van artikel 5 EVRM, indien de opsluiting achteraf wordt aangevochten door de betrokkenen. Volgens het Hof is het recht op persoonlijke vrijheid zo'n fundamenteel recht, dat een individu dit recht niet kan verliezen door initieel met zijn opsluiting in te stemmen.<sup>31</sup> Het staat dus vast dat elke situatie waarin een persoon van zijn vrijheid wordt beroofd onder dit artikel valt. De plaats waar, de omgeving waarin en de omstandigheden waaronder de vrijheidsberoving plaatsvinden vallen niet onder artikel 5 EVRM.<sup>32</sup> De rechter kan rekening houden met het type maatregel en de wijze van uitvoering van de maatregel in zijn beoordeling of het gaat om een vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking.<sup>33</sup> Het stelt het Hof in staat om rekening te houden met de concrete omstandigheden van specifieke situaties.<sup>34</sup>

**9.** Naast de criteria die hierboven werden besproken kan het Hof bij de beoordeling over beroving of beperking ook rekening houden met de mogelijkheid van de betrokkene om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding en de effecten op de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden tijdens de uitvoering van de maatregel.<sup>35</sup> Wanneer de feiten aangeven dat het gaat om een maatregel die een vrijheidsberoving inhoudt in de zin van artikel 5 § 1 EVRM, dan maakt het niet uit dat deze maatregel slechts van korte duur is.<sup>36</sup>

Een voorbeeld van een maatregel die als vrijheidsberoving kan worden gezien is het plaatsen van een persoon onder huisarrest. Het Hof oordeelde in de zaak *Buzadji tegen Moldavië* het volgende: "*According to the Court's case-law, house arrest is considered, in view of its degree and intensity, to amount to deprivation of liberty within the meaning of Article 5 of the Convention.*"<sup>37</sup>

---

<sup>28</sup> A., MOWBRAY, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2012, 249.

<sup>29</sup> EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76, *Guzzardi tegen Italië*, 6 November 1980.

<sup>30</sup> EHRM 29 maart 2010, nr. 3394/03, *Medvedyev en anderen tegen Frankrijk*, §74.

<sup>31</sup> EHRM 16 juni 2005, nr. 61603/00, *Storck tegen Duitsland*, §75. "*The Court held that the right to liberty is too important in a "democratic society" within the meaning of the Convention for a person to lose the benefit of the protection of the Convention for the sole reason that he gives himself up to be taken into detention. Detention might violate Article 5 even though the person concerned might have agreed to it*"; EHRM 18 juni 1971, nr. 2832/66; 2835/66; 2899/66, *De Wilde, Ooms and Versyp tegen België*, § 65.

<sup>32</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition (hardcover)*, Mortsels, Intersentia, 2018, 444.

<sup>33</sup> D.J., HARRIS, M., O'BOYLE, E., BATES, Harris, O'Boyle & Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 288.

<sup>34</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>35</sup> EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, *Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk*, § 58-59; EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, *Stanev tegen Bulgarije*, §115.

<sup>36</sup> EHRM 20 juni 2020, nr. 65367/16, *Zelcs tegen Letland*, §40.

<sup>37</sup> EHRM 5 juli 2016, nr. 23755/07, *Buzadji tegen de Republiek van Moldavië*, §104.

In het arrest *Tommasa tegen Italië* sprak het Hof zich uit over een maatregel die niet onder de term 'vrijheidsberoving' valt zoals bedoeld in artikel 5 EVRM. In deze zaak werd aan een persoon een tijdelijk politietoezicht bevolen en daarnaast werd hij verplicht op een bepaalde plaats te blijven. Het Hof bepaalde hierover het volgende: "*The Court reiterates that Article 2 of Protocol No. 4 guarantees to any person a right to liberty of movement within a given territory and the right to leave that territory, which implies the right to travel to a country of the person's choice to which he or she may be admitted. According to the Court's case-law, any measure restricting the right to liberty of movement must be in accordance with law, pursue one of the legitimate aims referred to in the third paragraph of Article 2 of Protocol No. 4 and strike a fair balance between the public interest and the individual's rights. In the present case the Court has found that the restrictions imposed on the applicant fall within the scope of Article 2 of Protocol No. 4. It must therefore determine whether the interference was in accordance with law, pursued one or more of the legitimate aims referred to in the third paragraph of that Article and was necessary in a democratic society.*"<sup>38</sup>

**10.** Uit de voorgaande rechtspraak kan worden bepaald dat de notie van vrijheidsberoving zoals bedoeld in artikel 5 §1 EVRM bestaat uit een objectief en uit een subjectief element.<sup>39</sup> Het objectief element bestaat erin dat een maatregel pas een vrijheidsberoving inhoudt als iemand wordt opgesloten in een bepaalde en beperkte ruimte voor een niet te verwaarlozen tijdsduur zoals kan worden afgeleid uit de criteria die worden bepaald in het arrest *Amuur tegen Frankrijk*<sup>40</sup>. Daarnaast moet er ook nog aan een subjectief element zijn voldaan vooraleer men kan spreken van een vrijheidsberoving.<sup>41</sup> Dit subjectief element houdt in dat een persoon niet geldig heeft ingestemd met de opsluiting of maatregel. Dit werd onder meer bepaald in *Storck tegen Duitsland*.

**11.** Een ander belangrijk aspect dat al meerdere malen in rechtspraak van het EHRM te lezen was, maar nog niet concreet werd besproken is de eis dat de vrijheidsberoving moet geregeld zijn door het recht van de lidstaat zelf.<sup>42</sup> Waar nodig kan ook verwezen worden naar andere toepasselijke wetgeving of wettelijke normen, inclusief normen die hun oorsprong vinden in het internationaal recht.<sup>43</sup> Deze eis dient als waarborg tegen de bedreiging van willekeur.<sup>44</sup> Het is dus essentieel dat de oorzaken en voorwaarden van de vrijheidsberoving duidelijk worden vastgelegd in de nationale regelgeving. Daarnaast moet de toepassing van de wetten voorspelbaar zijn voor de rechtsonderhorigen.<sup>45</sup> Concreet wordt hiermee bedoeld dat de wet die de vrijheidsberoving toelaat,

---

<sup>38</sup> EHRM 23 februari 2017, nr. 43395/09, *Tommaso tegen Italië*, §104-105.

<sup>39</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>40</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>41</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>42</sup> A., MOWBRAY, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2012, 259.

<sup>43</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>44</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, "Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty", *Law Review*, december 2015, 82-83.

<sup>45</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

voldoende nauwkeurig en begrijpelijk is voor de burgers. Het moet iedere burger in staat stellen om, eventueel met het nodige advies, de gevolgen van de wet te begrijpen.<sup>46</sup>

In het arrest *Medvedyev en anderen tegen Frankrijk* werd dit door het Hof als volgt bepaald: "*The Court further reiterates that where the "lawfulness" of detention is in issue, including the question whether "a procedure prescribed by law" has been followed, the Convention refers essentially to national law but also, where appropriate, to other applicable legal standards, including those which have their source in international law. In all cases it establishes the obligation to conform to the substantive and procedural rules of the laws concerned, but it also requires that any deprivation of liberty be compatible with the purpose of Article 5, namely, to protect the individual from arbitrariness*".<sup>47</sup>

**12.** Bij de beoordeling van het beginsel van rechtszekerheid en het verbod op willekeur kan er rekening worden gehouden met verschillende criteria. Er kan worden gekeken naar het bestaan van duidelijke wettelijke bepalingen met betrekking tot het bevelen van de vrijheidsberoving, het verlengen van de vrijheidsberoving of voor het stellen van termijnen. Daarnaast kan men kijken of er een effectief rechtsmiddel voorhanden is waarmee de betrokkene de rechtmatigheid of duur van de vrijheidsberoving kan betwisten.<sup>48</sup>

Het interpreteren en toepassen van nationaal recht behoort normaal gezien tot de bevoegdheden van de nationale rechtbanken. Maar wanneer er sprake is van een schending van de mensenrechten vastgelegd in het EHRM, behoort de bevoegdheid toe aan het EHRM.<sup>49</sup> Bij de beoordeling moet het Hof rekening houden met de juridische situatie zoals die was ten tijde van de feiten<sup>50</sup>. Het is echter niet voldoende dat de vrijheidsberovende maatregel wordt voorgeschreven door nationaal recht om tegemoet te komen aan de verwachte rechtmatigheid. De nationale regel moet immers zelf ook in overeenstemming zijn met het Verdrag en zijn beginselen. Denk hierbij aan het beginsel van rechtszekerheid, het beginsel van evenredigheid en de bescherming tegen willekeur. Het belang en het doel van het beginsel van rechtszekerheid en bescherming tegen willekeur werd hierboven al besproken. Deze beginselen komen in heel wat rechtspraak aan bod. Naast het arrest van *Medvedyev tegen Frankrijk* is er nog heel wat rechtspraak van het Hof die deze beginselen uitlegt en het belang ervan duidt.<sup>51</sup>

Het belangrijkste doel van artikel 5 §1 EVRM is de betrokkene te beschermen tegen willekeur. Maar wat wordt er nu juist bedoeld met willekeur? Het Hof heeft bepaald dat willekeur voorkomt in de situaties waar sprake is van kwade trouw of bedrog gepleegd door de bevoegde autoriteiten. Of waar de vrijheidsberoving en de uitvoering ervan niet in overeenstemming zijn met het doel ervan, waar

---

<sup>46</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>47</sup> EHRM 29 maart 2010, nr.3394/03, *Medvedyev tegen Frankrijk*, § 79.

<sup>48</sup> EHRM 19 augustus 2016, nr. 37289/12, *J.N. tegen Verenigd Koninkrijk*, §77.

<sup>49</sup> EHRM 23 februari 2012, nr. 29226/03, *Creanga tegen Roemenië*, §101.

<sup>50</sup> EHRM 17 januari 2001, nr. 27785/95, *Wloch tegen Polen*, §114.

<sup>51</sup> EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, *Khalaifa en anderen tegen Italië*, §92; EHRM 21 oktober 2013, nr. 42750/09, *Del Rio Prada tegen Spanje*, §125; EHRM 23 februari 2012, nr. 29226/03, *Creanga tegen Roemenië*, §120.

de vrijheidsberoving niet evenredig is met de reden of verantwoording ervan of waar de plaats en voorwaarden van uitvoering niet in overeenstemming zijn met het doel van de vrijheidsberoving.<sup>52</sup>

### III. Toegestane beperkingen persoonlijke vrijheid en veiligheid

**13.** Artikel 5 §1 EVRM somt heel wat toegelaten beperkingen op waarin een persoon wel van zijn persoonlijke vrijheid mag worden beroofd op voorwaarde dat de vrijheidsberoving op rechtmatige wijze en langs een wettelijke weg is gebeurd.<sup>53</sup> Dit is een uitdrukking van het legaliteitsbeginsel. Wanneer de staat een maatregel neemt die eventueel de vrijheid van een individu aantast is het dus enerzijds belangrijk om na te gaan of het om een vrijheidsberoving gaat aan de hand van bovenstaande besproken criteria, maar anderzijds is het ook belangrijk om na te gaan of de vrijheidsberoving grondslag vindt in een van de zes situaties opgesomd in artikel 5 §1 EVRM en langs een wettelijke weg plaatsvond.<sup>54</sup> Dit houdt volgens het EHRM in dat de nationale wetgeving aan een aantal vereisten moeten voldoen. De nationale wetgeving inzake de vrijheidsberoving moet voldoende toegankelijk en voldoende nauwkeurig zijn. De burger moet aan de hand van de nationale wetgeving kunnen voorzien welke gevolgen verbonden zijn aan zijn handelingen. Deze vereisten kan men terugvinden in het algemeen beginsel van rechtszekerheid. Dit werd in de vorige titel reeds besproken.

**14.** Daarnaast moet de vrijheidsberoving vallen binnen een van de doelstellingen van de in artikel 5 §1 EVRM toegestane beperkingen.<sup>55</sup> Dit om het individu te beschermen tegen de willekeurige vrijheidsberoving door de staat. Paragraaf 1 somt verschillende toegestane beperkingen op. Doch is enkel artikel 5 §1 (e) van belang om nader te bespreken in het kader van deze scriptie.<sup>56</sup> De vrijheidsberoving na een veroordeling (a), na de weigering van een door de rechter gegeven bevel of door de wet voorgeschreven verplichting na te komen (b), ter voorkoming van het begaan van een strafbaar feit of na het begaan van een strafbaar feit (c), van een minderjarige met als doel in te grijpen in de opvoeding (d) en teneinde te beletten dat personen op een onrechtmatige wijze het land binnen komen of indien er een uitwijzingsprocedure hangende is (f) zijn ook allemaal beperkingen van het persoonlijk recht op vrijheid die wel zijn toegestaan.<sup>57</sup> Toch zijn deze in het kader van dit onderzoek van minder belang en deze zullen bijgevolg niet besproken worden. In deze scriptie zal gefocust worden op de uitzondering met betrekking tot de vrijheidsberoving van mensen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden.

### IV. Personen die een besmettelijke ziekte zouden kunnen verspreiden

**15.** Artikel 5 §1 (e) EVRM geeft een opsomming van vijf categorieën van personen die op een rechtmatige manier van hun vrijheid kunnen worden beroofd onder bepaalde omstandigheden. Voor

---

<sup>52</sup> EHRM 11 februari 2013, nr. 25119/09, 57715/09 en 57877/09, James, Wells en Lee tegen Verenigd Koninkrijk, §§191-195.

<sup>53</sup> C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights: Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2014, 68.

<sup>54</sup> Artikel 5 §1 EVRM; EHRM 25 juni 1996, nr.19776/92, Amuur tegen Frankrijk, § 42.

<sup>55</sup> EHRM 6 januari 2021, nr. 60202/15, I.S. tegen Zwitserland, §§46-60.

<sup>56</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, "Rights Guaranteed under the ECHR for the Protection of the Persons Deprived of Their Liberty at Pre-Trial Stage", *The Law Review*, 2015, 85.

<sup>57</sup> Artikel 5 §1 EVRM.



deze scriptie, waar onderzoek wordt gedaan naar vrijheidsberovende of -beperkende maatregelen in het kader van de bestrijding van het coronavirus lijkt het aangewezen het enkel te hebben over de categorie van personen die een besmettelijke ziekte zou kunnen verspreiden.<sup>58</sup>

De meest overheersende reden waarom het EVRM een vrijheidsberoving in de context van artikel 5 (e) EVRM toelaat is niet alleen het feit dat deze categorie van personen een bedreiging kan vormen voor de openbare veiligheid, maar ook omdat het soms in hun eigen belang is om van hun vrijheid te worden beroofd.<sup>59</sup>

Deze uitzondering op het verbod op vrijheidsberoving bepaalt nergens dat deze beslissing tot vrijheidsberoving enkel kan worden genomen door een rechter. Bijgevolg kan worden aangenomen dat iedere andere instantie of persoon kan overgaan tot het beslissen tot een vrijheidsberoving van een persoon die onder een categorie van personen onder deze uitzondering valt, op voorwaarde dat ze daartoe bevoegd is of door de wet daartoe werd gemachtigd.<sup>60</sup> Daarnaast wordt er ook nergens een tijdslimiet bepaald in het artikel. Een vrijheidsberoving onder uitzondering (e) in artikel 5 §1 EVRM kan bijgevolg voor onbepaalde duur worden beslist.<sup>61</sup> Wel is belangrijk dat de rechter op regelmatige wijze de vrijheidsberoving herevalueert.<sup>62</sup> Dit is een recht van de persoon die van zijn vrijheid is beroofd onder §4 van hetzelfde artikel.<sup>63</sup> Als de voorwaarden voor de vrijheidsberoving wegvallen of wijzigen, dan wordt de vrijheidsberoving onrechtmatig en moet de betrokken persoon worden vrijgelaten.<sup>64</sup>

**16.** Om de vrijheidsbeperkende of -berovende coronamaatregelen aan artikel 5 §1 (e) EVRM te kunnen toetsen moet er eerst nader worden bepaald wat er nu juist wordt bedoeld met een persoon die een besmettelijke ziekte zou kunnen verspreiden. Wat wordt er met andere woorden bedoeld met een 'besmettelijke ziekte' onder het EVRM? In de zaak *Enhorn tegen Zweden* heeft het EHRM enkele criteria vastgesteld voor het nader bepalen van het begrip 'besmettelijke ziekte'. In deze zaak werd een patiënt besmet met het HIV-virus in isolatie gehouden opdat hij de ziekte niet zou kunnen verspreiden.<sup>65</sup> Het hof bepaalde in deze zaak het volgende:

*"Moreover, Article 5 § 1 (e) of the Convention refers to several categories of individuals, namely persons spreading infectious diseases, persons of unsound mind, alcoholics, drug addicts and vagrants. There is a link between all those persons in that they may be deprived of their liberty either in order to be given medical treatment or because of considerations dictated by social policy, or on both medical and social grounds. It is therefore legitimate to conclude from this context that a*

---

<sup>58</sup> Artikel 5 §1 (e) EVRM

<sup>59</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition (hardcover)*, Morsel, Intersentia, 2018, 462.

<sup>60</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition (hardcover)*, Morsel, Intersentia, 2018, 464.

<sup>61</sup> R. MARTIN, "The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human rights Implications", *Medical Law Review*, Volume 14, 2016, 132-143.

<sup>62</sup> Artikel 5 §4 EVRM.

<sup>63</sup> D. CHATZIVASSILIOU, "The Guarantees of Judicial Control with Respect to Deprivation of Liberty under Article 5 of the European Convention of Human Rights", *ERA Forum* 5, 2004, 502.

<sup>64</sup> C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights: Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2014, 92.

<sup>65</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, *Enhorn tegen Zweden*

*predominant reason why the Convention allows the persons mentioned in paragraph 1 (e) of Article 5 to be deprived of their liberty is not only that they are a danger to public safety but also that their own interests may necessitate their detention. Taking the above principles into account, the Court finds that the essential criteria when assessing the "lawfulness" of the detention of a person "for the prevention of the spreading of infectious diseases" are whether the spreading of the infectious disease is dangerous to public health or safety, and whether detention of the person infected is the last resort in order to prevent the spreading of the disease, because less severe measures have been considered and found to be insufficient to safeguard the public interest. When these criteria are no longer fulfilled, the basis for the deprivation of liberty ceases to exist"*<sup>66</sup>

Hieruit volgt dat de criteria die in acht moeten worden genomen bestaan uit: het feit dat de verspreiding van de ziekte gevaarlijk is voor de openbare gezondheid en veiligheid en dat daarnaast de vrijheidsberoving de enige mogelijkheid is om de ziekte tegen te gaan, nadat minder strenge maatregelen zijn overwogen en onvoldoende zijn geacht om het algemeen belang te waarborgen.<sup>67</sup> Wanneer niet langer aan deze criteria wordt voldaan, houdt de basis voor de vrijheidsberoving op te bestaan.<sup>68</sup>

#### V. Procedurele waarborgen

**17.** In het begin van dit hoofdstuk werd aangehaald dat artikel 5 EVRM kon worden opgedeeld in drie delen. De eerste twee delen: de definitie van het recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid en de toegestane beperkingen op deze vrijheid kwamen reeds aan bod. Nu zal er kort worden ingegaan op het derde deel van dit artikel, namelijk de procedurele voorwaarden. In artikel 5 §2 EVRM wordt bepaald dat de 'gearresteerde' onverwijld en in een taal die hij verstaat, moet worden op de hoogte gebracht van de redenen van zijn 'arrestatie' en van alle beschuldigingen welke tegen hem zijn ingebracht.<sup>69</sup> Hoewel men in deze paragraaf spreekt van de gearresteerde en een arrestatie, geldt deze voorwaarde ook voor vrijheidsbeperkende maatregelen die zich niet in een strafrechtelijke context uiten.<sup>70</sup> Het Hof bepaalde dat in het arrest *Fox, Campbell en Hartley tegen het Verenigd Koninkrijk*. Het Hof sprak als volgt: "*Paragraph 2 of Article 5 (art. 5-2) contains the elementary safeguard that any person arrested should know why he is being deprived of his liberty. This provision is an integral part of the scheme of protection afforded by Article 5 (art. 5)*".<sup>71</sup>

Naast het feit dat artikel 5 §2 EVRM voor iedere persoon geldt die van zijn vrijheid is beroofd, bepaalde het Hof nog enkele criteria waaraan de informatieverplichting moet voldoen.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, *Enhorn tegen Zweden*, §43-44.

<sup>67</sup> R. MARTIN, "The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human rights Implications, *Medical Law Review*", Volume 14, 2016, 132-143.

<sup>68</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, *Enhorn tegen Zweden*, §44.

<sup>69</sup> EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, *Khalaifa en anderen tegen Italië*, §115.

<sup>70</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, 31, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>71</sup> EHRM 30 augustus 1990, nr. 12244/86; 12245/86; 12383/86, *Fox, Campbell en Hartley tegen het Verenigd Koninkrijk*, §40.

<sup>72</sup> EHRM 30 augustus 1990, nr. 12244/86; 12245/86; 12383/86, *Fox, Campbell en Hartley tegen het Verenigd Koninkrijk*, §40.

*"By virtue of paragraph 2 any person arrested must be told, in simple, non-technical language that he can understand, the essential legal and factual grounds for his arrest, so as to be able, if he sees fit, to apply to a court to challenge its lawfulness in accordance with paragraph 4 .... Whilst this information must be conveyed 'promptly' (in French: 'dans le plus court délai'), it need not be related in its entirety by the arresting officer at the very moment of the arrest. Whether the content and promptness of the information conveyed were sufficient is to be assessed in each case according to its special features."*

De informatie, die aan de persoon die van zijn vrijheid is beroofd, moet worden ter beschikking gesteld in een eenvoudige en niet-technische taal die hij kan begrijpen.<sup>73</sup> De essentiële feitelijke en juridische gronden die zijn vrijheidsberoving rechtvaardigen moeten worden uiteengezet.<sup>74</sup> En dit alles moet er voor zorgen dat de betrokkene in staat is, indien hij het gepast vindt, zich tot een rechtbank te wenden om de rechtmatigheid van zijn vrijheidsberoving aan te vechten in overeenstemming met artikel 5 §4 EVRM.<sup>75</sup>

**18.** Artikel 5 §4 VRM werd eerder al kort besproken.<sup>76</sup> Tot slot bepaalt artikel 5 §5 EVRM nog dat iedere individu die het slachtoffer is geweest van een onrechtmatige vrijheidsberoving, recht heeft op een schadeloosstelling.<sup>77</sup> Traditioneel wordt de schadeloosstelling na een inbreuk overgelaten aan de lidstaat verantwoordelijk voor de inbreuk. Artikel 5 §5 EVRM kan pas voor het EHRM worden ingeroepen indien het Hof of de nationale rechtsinstanties voorafgaand een schending van een van de eerdere paragrafen van hetzelfde artikel hebben vastgesteld.<sup>78</sup> Daarnaast moet een schending van artikel 5§5 EVRM ook al zijn ingeroepen voor de nationale instanties.<sup>79</sup> Verder bepaalt het Hof ook nog dat een schadeloosstelling pas kan vanaf het moment dat de klager kan aantonen dat de schending schade heeft veroorzaakt (materieel of immaterieel) en dat er een causaal verband bestaat tussen de inbreuk en de schade.<sup>80</sup>

---

<sup>73</sup> EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, Khalaifa en anderen tegen Italië, §115: *"Arrested persons must be told, in simple, non-technical language that they can understand, the essential legal and factual grounds for the arrest, so as to be able, if they see fit, to apply to a court to challenge its lawfulness in accordance with Article 5 § 4."*

<sup>74</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, "Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty", *Law Review*, december 2015, 88-89.

<sup>75</sup> C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights: Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2014, 85.

<sup>76</sup> D. CHATZIVASSILIOU, "The Guarantees of Judicial Control with Respect to Deprivation of Liberty under Article 5 of the European Convention of Human Rights", *ERA Forum* 5, 2004, 502.

<sup>77</sup> *Ibid*, 96-97.

<sup>78</sup> EHRM 12 oktober 1999, nr. 25277/94; 25279/94; 25282/94; 25285/94; 28048/95; 28192/95; 28456/95, Perks en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, §74; *"The Court observes that Article 5 § 5 guarantees an enforceable right to compensation only to those who have been the victims of arrest or detention in contravention of the provisions of Article 5. In view of its finding that there was no violation of Article 5 § 1 in this case, it concludes that Article 5 § 5 is not applicable"*.

<sup>79</sup> EHRM 27 september 1990, nr. 12535/86, Wassink tegen Nederland, §38; EHRM 10 februari 2016, nr. 66256/11, Sahakyan tegen Armenië, §29.

<sup>80</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition (hardcover)*, Morsel, Intersentia, 2018, 494.

## **1.2 Artikel 2, Vierde protocol EVRM: de vrijheidsbeperking**

### I. Algemeen

**19.** Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM bestaat uit vier onderdelen. De eerste twee onderdelen, namelijk de eerste en tweede paragraaf van het artikel sommen de rechten op die worden gewaarborgd in het artikel. In §1 wordt het recht gewaarborgd voor eenieder om zich vrij te verplaatsen op het grondgebied waar men zich wettig bevindt. Daarnaast wordt ook het recht om op dit grondgebied in vrijheid een woonplaats te kiezen bepaald. In §2 wordt een derde recht opgesomd. Hier wordt bepaald dat eenieder vrij is welk land ook te verlaten.

Het derde onderdeel van artikel 2 Vierde Protocol bepaalt enkele beperkingsgronden die gelden voor de rechten bepaald in de eerste twee paragrafen. Het gaat onder meer om de beperkingen die bij wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de veiligheid van de lidstaat, de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid, ter bescherming van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.<sup>81</sup> In een vierde onderdeel of paragraaf worden deze beperkingsgronden uitgebreid door de toevoeging van het algemeen belang als uitzonderingsgrond. Het is ook belangrijk te vermelden dat artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM directe werking heeft in de Belgische rechtsorde.<sup>82</sup> Dit is van belang voor de toetsing van de bewegingsbeperkende coronamaatregelen die door Belgische Staat werden genomen aan het artikel in het Vierde Protocol. Dankzij de directe werking van het artikel 2 van het Protocol moeten de coronamaatregelen die door België werden genomen in strijd tegen het coronavirus ook in overeenstemming zijn met het artikel.

### II. Het recht om zich vrij te verplaatsen en een woonplaats te kiezen

**20.** Het recht om zich vrij te verplaatsen en een woonplaats te kiezen zoals bepaald in artikel 2 §1 Vierde Protocol is gebonden aan een voorwaarde die in het licht van deze scriptie niet erg relevant is en dus hier maar kort zal worden aangehaald. De voorwaarde houdt in dat dit recht enkel voorbehouden is voor eenieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt.<sup>83</sup> Onder deze categorie van personen bevinden zich de eigen onderdanen van een staat en de legale vreemdelingen. De legaliteit van een vreemdeling is afhankelijk van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden zoals gedefinieerd door de Staat zelf.<sup>84</sup>

**21.** Belangrijker in het licht van dit onderzoek is om te bepalen wat het recht om zich vrij te verplaatsen en een woonplaats te kiezen specifiek inhoudt. Het recht in artikel 2 §1 Vierde Protocol

---

<sup>81</sup> Artikel 2 §3, Vierde Protocol EVRM.

<sup>82</sup> J. GARCIA ROCA en P. SANTOLAYA, *Europe of Rights: a compendium of the European Convention on Human Rights*, Leiden, 2012, 611.

<sup>83</sup> Artikel 2, §1 Vierde Protocol EVRM.

<sup>84</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsels, Intersentia, 2018, 940.

slaat op het vrij personenverkeer binnen een verdragsstaat. Bijgevolg heeft het geen betrekking op het vrij verkeer van personen tussen verdragsstaten.<sup>85</sup> Het recht houdt dus specifiek in dat een ieder die zich wettig op het grondgebied van een staat bevindt, zich vrij mag bewegen binnen de grenzen van de staat. In de zaak *Timishev tegen Rusland* oordeelde het Hof dat wanneer een burger geweigerd wordt een bepaalde regio of provincie te betreden of wanneer deze geweigerd wordt een bepaalde administratieve grens over te steken, dat dit een beperking vormt van zijn recht om zich vrij te bewegen.<sup>86</sup>

Het recht om zich vrij te verplaatsen en een woonplaats te kiezen is geen absoluut recht. Het kan aan beperkingen worden onderworpen. Deze beperkingen staan opgesomd in artikel 2 §3 Vierde Protocol van het EVRM. Het gaat dan meer bepaald om: beperkingen die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de veiligheid van het land of de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.<sup>87</sup>

**22.** In verband met de beperkingen dient een nuancering te worden gemaakt.<sup>88</sup> Niet elke beperking van het recht om zich vrij te bewegen moet gerechtvaardigd worden.<sup>89</sup> Dit volgt uit de zaak *Colon tegen Nederland*. In deze zaak was er een bepaalde bewoner van een veiligheidsrisicogebied, een gebied waar de politie gemachtigd was om controles op wapenbezit te doen, die zich beperkt voelde in zijn vrijheid om zich vrij te bewegen, aangezien hij onder de constante angst moest leven om onderworpen te worden aan een wapencontrole en de vernedering die deze met zich meebracht. Het Hof oordeelde als volgt:

*"Moreover, no violation of Article 8 of the Convention or Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention could be found since there was no certainty that the appellant would ever actually be searched, and since in any case there was no particular need for the appellant to be within the area concerned with any regularity; any interference with her rights was therefore so uncertain that it could not be considered a reasonably foreseeable consequence of the designation order. That being so, there was no 'arguable claim' for the purposes of Article 13 of the Convention either."*<sup>90</sup>

Het Hof oordeelde dat de subjectieve gevoelens van de betrokkene alleen niet genoeg waren om te oordelen tot een beperking van het recht om zich vrij te bewegen. Er geldt volgens het Hof enkel een beperking indien er feitelijke en objectieve belemmeringen van het recht voorhanden zijn.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsels, Intersentia, 2018, 940.

<sup>86</sup> EHRM 13 maart 2006, no. 55762/00 en 55974/00, *Timishev tegen Rusland*, §44.

<sup>87</sup> Artikel 2, §3 Vierde Protocol EVRM.

<sup>88</sup> EHRM 15 mei 2012, no. 49458/06, *Colon tegen Nederland*.

<sup>89</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsels, Intersentia, 2018, 940.

<sup>90</sup> EHRM 15 mei 2012, no. 49458/06, *Colon tegen Nederland*, §43.

<sup>91</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsels, Intersentia, 2018, 940.

### A. Verplichtingen om binnen een bepaalde plaats te blijven

**23.** Een voorbeeld van een verplichting om binnen een bepaalde plaats te blijven is 'huisarrest'.<sup>92</sup> Deze maatregel kan door een staat worden opgelegd om ervoor te zorgen dat een crimineel bereikbaar blijft in afwachting van zijn proces. Het houdt in dat de crimineel verboden wordt zijn verblijfplaats te verlaten.<sup>93</sup> Daarnaast zijn er ook toezichtmaatregelen die onder dit regime vallen. Deze maatregelen hebben allemaal gemeenschappelijk dat ze een betrokkene verbieden een bepaalde plaats te verlaten en dat ze dus een beperking inhouden van zijn of haar recht om zich vrij te bewegen. Het Hof heeft in verschillende zaken geoordeeld dat deze beperking van het gewaarborgde recht geoorloofd is in het licht van de bescherming van de openbare orde en veiligheid en ter voorkoming van strafbare handelingen en ter bescherming van rechten en vrijheden van anderen.<sup>94</sup> Voor het onderzoek naar de rechtvaardigheid van de bewegingsbeperkende coronamaatregelen zal vooral teruggegrepen worden naar de bescherming van de gezondheid als legitieme doelstelling.<sup>95</sup> De vraag blijft of deze maatregel wenselijk is in een democratische samenleving.<sup>96</sup> Een redelijk vermoeden of angst dat zonder de maatregel de gezondheid of een andere legitieme doelstelling in gevaar zou zijn is genoeg voor het Hof.<sup>97</sup> Maar dat redelijk vermoeden moet wel correct gestaafd zijn. Het moet gebaseerd zijn op correct bewijs en het moet grondslag vinden in objectieve factoren die het aannemelijk maken dat de legitieme doelstelling in gevaar is.<sup>98</sup>

**24.** Naast de voorwaarde van de legitieme doelstelling is er ook de voorwaarde van proportionaliteit.<sup>99</sup> Een minimaal ingrijpende maatregel zoals de maatregel om voor een bepaalde periode een bepaalde plaats niet te verlaten kan makkelijker worden gerechtvaardigd dan een meer ingrijpende maatregel die een volledige vrijheidsberoving zou inhouden. Voor de proportionaliteit kijkt het Hof naar de duur van de beperking van het recht om zich vrij te bewegen. Ook een minimale vrijheidsbeperking zoals een huisarrest kan onrechtmatig zijn wanneer deze onredelijk langdurig is.<sup>100</sup>

**25.** Verder hecht het Hof veel belang aan het feit dat de betrokkene behoorlijk moet zijn geïnformeerd over de redenen van de bewegingsbeperkende maatregel en dat er mogelijkheden moeten zijn om de wettigheid van de maatregel te laten controleren door de rechter.<sup>101</sup>

---

<sup>92</sup> L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", T.V.W. 2020, nr. 4, 292-302.

<sup>93</sup> EHRM 23 februari 2017, nr. 43395/09, Tommaso tegen Italië, §104-105.

<sup>94</sup> EHRM 23 februari 2017, nr. 43395/09, Tommaso tegen Italië, §104-105; EHRM 6 april 2000, nr. 26772/95, Labita tegen Italië; EHRM 17 juli 2003, nr. 32190/96, Luordo tegen Italië.

<sup>95</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", TvMR, 2020, nr. 2, 8-10.

<sup>96</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", TvMR, 2020, nr. 2, 8-10.

<sup>97</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsel, Intersentia, 2018, 938.

<sup>98</sup> EHRM 6 april 2000, no. 26772/95, Labita tegen Italië, § 195.

<sup>99</sup> D.J., HARRIS, M., O'BOYLE, E., BATES, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 13.

<sup>100</sup> EHRM 17 juli 2003, no. 32190/96, Luordo tegen Italië, §96.

<sup>101</sup> EHRM 20 april 2010, no. 19675/06, Villa tegen Italië, §51-52.

De voorwaarden voor de rechtvaardiging van een beperking van een fundamenteel recht worden in het volgend hoofdstuk nader uitgelegd.

### B. Verbod om een bepaalde plaats te betreden

**26.** Het verbod om een bepaalde plaats of een gebied te betreden vormt duidelijk een beperking op het recht om zich vrij te bewegen binnen het grondgebied.<sup>102</sup> Net zoals onder de verplichting om op een bepaalde plaats te blijven, kan het verbod om een bepaalde plaats te betreden gerechtvaardigd worden onder de voorwaarden voorzien in artikel 2 §3 Vierde Protocol. Er moet voor het verbod een legitieme doelstelling voorhanden zijn en de maatregel die het verbod inhoudt moet proportioneel zijn.<sup>103</sup> De voorwaarden, waaronder een beperking kan worden gerechtvaardigd, worden verder uitgelegd in het volgende hoofdstuk.

### III. Het recht om het land te verlaten

**27.** Artikel 2 §2 Vierde Protocol EVRM garandeert het recht van eenieder om het land te verlaten. Dit recht kent geen voorwaarden zoals bepaald in artikel 2 §1 Vierde Protocol EVRM. Het recht is van toepassing op eenieder. Het komt toe aan zowel eigen onderdanen, legale of illegale vreemdelingen als aan staatlozen. Zoals eerder aangehaald is dit voor deze scriptie van ondergeschikt belang.

Het recht om, welk land ook, te verlaten is een recht dat enkel dient te worden gegarandeerd door staten die partij zijn bij het EVRM én bij het Vierde Protocol. Het houdt specifiek in dat eenieder het recht heeft om uit te wijken naar een land van keuze.

Ook het recht om het land te verlaten is geen absoluut recht en kan dus bijgevolg worden onderworpen aan een aantal beperkingen.<sup>104</sup> De beperkingen die op dit recht van toepassing kunnen zijn, zijn dezelfde als bij het recht gewaarborgd in de eerste paragraaf van dit artikel. Het gaat dan om de beperkingen opgesomd in artikel 2 §3 Vierde Protocol EVRM: de beperkingen die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de veiligheid van het land of de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.<sup>105</sup>

### IV. Beperkingen in het algemeen belang

**28.** Artikel 2 § 4 Vierde Protocol EVRM waarborgt een extra beperking voor de rechten bepaald in de eerste paragraaf van hetzelfde artikel. Het is een aanvullende rechtvaardigingsgrond voor een mogelijke beperking op het recht om zich vrij te verplaatsen en vrij een woonplaats te kiezen. Het

---

<sup>102</sup> EHRM 4 september 2002, no. 37331/97, Landvreugd tegen Nederland, §46.

<sup>103</sup> L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", T.V.W. 2020, nr. 4, 292-302; L. TODTS, "Het gemeentelijk plaatsverbod: een eerste verkenning en toetsing aan het fundamentele recht op persoonlijke bewegingsvrijheid", TBP 2015, nr. 8, 432-448.

<sup>104</sup> Artikel 2 §3 Vierde Protocol EVRM.

<sup>105</sup> Artikel 2 §3 Vierde Protocol EVRM.

kan niet gebruikt worden om een beperking met betrekking tot het recht om het land te verlaten te verantwoorden.

Artikel 2 §4 Vierde Protocol EVRM bepaalt: *“De in eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden gebonden aan bij wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving.”* De bewoording *“in bepaalde omschreven gebieden”* wijst niet op een geografische afbakening. Het gaat om aanvullende beperkingen die dienen te worden gelokaliseerd binnen een duidelijk gedefinieerde perimeter, echter zonder dat de beperking voor het gehele land mag gelden.<sup>106</sup>

Verder is vereist dat de beperking wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang in een democratische samenleving.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, *ETS no. 46*, §14-18.

<sup>107</sup> W.A., SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, 1063.





## Hoofdstuk 2: Afweging maatschappelijk belang en individueel belang

### 2.1 Noodtoestand

#### I. Algemeen

**29.** In deze afdeling van het onderzoek wordt er nagegaan of België de noodtoestand kan uitroepen en op grond van deze bepaling de grondrechten van de burgers kan schorsen of ervan kan afwijken. Een schorsing van de grondrechten gaat veel verder dan een beperking van de grondrechten dat in de volgende afdeling aan bod zal komen. In het geval van schorsing worden bepaalde rechten en dus ook de rechterlijke toetsing die daarop betrekking heeft buiten werking gesteld. Een noodtoestand uitroepen zou een goed alternatief kunnen zijn voor de situatie waar mensenrechten niet op basis van de bepaling zelf kunnen worden beperkt of in de situatie waar de rechtsonderhorigen niet op een geoorloofde manier van hun vrijheid kunnen worden beroofd zoals uitgebreid werd besproken onder het vorige hoofdstuk.

#### II. Het begrip

**30.** Een noodtoestand is een constitutionele crisis.<sup>108</sup> Constitutionele crisissen zijn crisissen van de Grondwet. Het zijn situaties waarin de Grondwet haar rol niet kan blijven vervullen. In de VS hebben de auteurs LEYSEN en BALKIN drie soorten van constitutionele crisissen uitgewerkt. Het eerste type: "*Declaring a state of exception*" komt overeen met de "noodtoestand".<sup>109</sup> Hierbij verklaren de machthebbers dat de Grondwet (tijdelijk) buiten toepassing wordt verklaard omdat het naleven van de Grondwet op dat moment zou ingaan tegen de belangen van het land. In de notie van noodtoestand is er een onderscheid te maken tussen een feitelijke en een juridische noodtoestand. Een feitelijke noodtoestand is een noodtoestand van een dergelijke omvang dat de machthebbers de situatie niet langer kunnen controleren binnen het grondwettelijk kader. Een juridische noodtoestand houdt in dat de overheid naar aanleiding van de feitelijke noodsituatie de noodtoestand ook formeel afkondigt.<sup>110</sup>

**31.** Verder wordt er niet echt voorzien in een eenduidige definitie voor het begrip 'noodtoestand' door de organen van het Verdrag. In 1969 stelde de Commissie wel vier criteria voor waar een noodtoestand moet aan voldoen. De toestand moet actueel voorhanden zijn (1), moet effect hebben op de hele natie (2), de voortzetting of de organisatie van de gemeenschap moet bedreigd zijn (3) en het gevaar of de crisis moet uitzonderlijk zijn, in die zin dat het normaal is dat er maatregelen of beperkingen worden toegestaan.<sup>111</sup>

Het afwijken of schorsen van de grondrechten naar aanleiding van een noodtoestand moet zijn grondslag vinden in het objectieve recht en het moet evenredig zijn met de doelstelling om de crisis

---

<sup>108</sup> R. LEYSEN e.a., "*Liberæ Cogitationes*", Morsel, Intersentia, 2013, 853.

<sup>109</sup> R. LEYSEN e.a., "*Liberæ Cogitationes*", Morsel, Intersentia, 2013, 853.

<sup>110</sup> W. VERRIJDT, *De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen, 21 mei 2020*, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

<sup>111</sup> J. MÜLLER, "European Human Rights Protection in times of terrorism- the state of emergency and the emergency clause of the European Convention on Human Rights (ECHR)", Springer, 16 oktober 2018, 586.

te beheersen.<sup>112</sup> Het objectief recht is in de zin van een noodtoestand een aantal regels die in normale tijden zijn opgesteld om te kunnen anticiperen op een noodtoestand en deze regels geven dan aan de machthebbers bijzondere bevoegdheden. De objectieve regels zouden veeleer de overheid toelaten af te wijken van de grondwetsbepalingen die de bevoegdheden en de werking van de instellingen van de staat regelen (1) en de grondrechten en de rechtsbescherming (2).

### III. Onder het EVRM

**32.** Op basis van artikel 15 EVRM kan een lidstaat in het geval van een algemene noodtoestand maatregelen nemen die de rechten en vrijheden, die in het Verdrag zijn vastgelegd, beperken. Concreter wordt in artikel 15 EVRM bepaald dat staten bepaalde rechten mogen schorsen in tijden van oorlog of een andere openbare noodsituatie die het leven van de natie bedreigt. In het tweede geval is het voldoende dat de staat aanneemt dat het leven van de natie in gevaar is wat de staat hier een ruime beoordelingsmarge verschaft.<sup>113</sup> Het EHRM evenwel bepaalt dat deze regeling niet zomaar om het even wanneer kan worden toegepast. Er zijn enkele voorwaarden waaraan moet worden voldaan.<sup>114</sup> Elke maatregel moet beperkt zijn in de tijd, proportioneel, verantwoord en pertinent zijn.<sup>115</sup> Het voordeel van artikel 15 EVRM ligt erin dat het EHRM toezicht houdt op de tijdelijkheid van de maatregelen. Als een maatregel wordt verantwoord op basis van de algemene rechtsbeginselen en dus buiten de noodtoestand-procedure valt in artikel 15 EVRM, dan dreigen de uitzonderlijke bevoegdheden te normaliseren en als gevolg ook de daarmee gepaard gaande beperkingen van de fundamentele rechten van de burgers.<sup>116</sup>

**33.** In een noodtoestand zoals wordt bedoeld in artikel 15 EVRM zijn er nog steeds minimale rechten die moeten worden gewaarborgd. Het gaat dan om artikel 2 EVRM (het recht op leven), artikel 3 EVRM (verbod van foltering), artikel 4 EVRM (verbod van slavernij en dwangarbeid) en artikel 7 EVRM (geen straf zonder wet). Daartoe behoort ook artikel 3 van Protocol 6 van het EVRM (afschaffing van de doodstraf).<sup>117</sup>

Wanneer lidstaten gebruik willen maken van het recht op schorsing van andere rechten (artikel 15 EVRM) moeten ze de secretaris-generaal hiervan op de hoogte brengen. De lidstaten moeten hem op de hoogte houden van de maatregelen die ze hebben genomen en de redenen die deze maatregelen verantwoord maken. Men kan dus zeggen dat de bevoegdheid om af te wijken zoals bepaald in artikel 15 EVRM onderworpen is aan een toetsing door de organen van het Verdrag. Het is aan deze organen om te bepalen of een afwijking gerechtvaardigd is in een specifieke situatie en of de

---

<sup>112</sup> J. MÜLLER, "European Human Rights Protection in times of terrorism- the state of emergency and the emergency clause of the European Convention on Human Rights (ECHR)", Springer, 16 oktober 2018, 586.

<sup>113</sup> J. MÜLLER, "European Human Rights Protection in times of terrorism- the state of emergency and the emergency clause of the European Convention on Human Rights (ECHR)", Springer, 16 oktober 2018, 586.

<sup>114</sup> C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", RW 2019-20, nr. 37, 1443

<sup>115</sup> D.J., HARRIS, M., O'BOYLE, E., BATES, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 13.

<sup>116</sup> C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", Rechtskundig Weekblad, 16 mei 2020, nr. 37, 1443.

<sup>117</sup> Artikel 15 §2 EVRM.

afwijking niet in strijd is met andere verplichtingen van internationaal recht.<sup>118</sup> Het is in het licht van deze toetsing belangrijk dat de lidstaten de maatregelen aangeven die ze willen nemen, de redenen waarom ze deze willen aannemen en bepalen wanneer ze willen dat de maatregelen een einde nemen. Een kennisgeving kan dus ook ongeldig zijn om de reden dat de aard van de gebeurtenissen niet voldoende weergeeft dat het leven van de natie bedreigd is.<sup>119</sup> Wanneer de afwijking of schorsing van de rechten effectief van kracht is, is het de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van de Raad van Europa en het Comité van ministers om de situatie op de voet te volgen.

**34.** Naast artikel 15 EVRM bevat het Europees Verdrag ook nog artikel 53 EVRM. Het vormt een waarborg van de bestaande rechten van de mens. Het artikel bepaalt: "*Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij, partij is*". Op basis van dit artikel kan worden aangenomen dat België geen gebruik kan maken van de noodtoestand-procedure vastgelegd in artikel 15 EVRM. Artikel 53 EVRM verwoordt het beginsel van de ruimste bescherming.<sup>120</sup>

#### IV. Onder de Belgische Grondwet

**35.** Artikel 187 van de Belgische Grondwet bepaalt dat de Grondwet noch geheel noch gedeeltelijk kan worden geschorst. Deze bepaling dateert nog uit 1831 en ook tijdens onze huidige legislatuur is deze bepaling onveranderd gebleven.<sup>121</sup> Deze norm bepaalt dat alle machten en overheidsorganen de Grondwet in alle omstandigheden moeten naleven.<sup>122</sup> Een van de redeneringen achter deze bepalingen is dat men wou voorkomen dat men steeds de Grondwet kon opschorten en dat in strijd zou zijn met het welzijn van de bevolking. Deze bepaling wordt strikt geïnterpreteerd en wordt gezien als een absoluut beletsel voor de schorsing van de Grondwet. Er kan niet van deze bepaling worden afgeweken ongeacht de grond daartoe (oorlog, terroristische aanslag of een dodelijke pandemie...<sup>123</sup> Dit artikel geldt enkel en alleen met betrekking tot het schorsen van de rechten in geval van noodtoestand.<sup>124</sup> Er moet hier een onderscheid worden gemaakt met het beperken van de rechten waar het Belgische rechtsstelsel wel in voorzien heeft.<sup>125</sup> Dit wordt verder besproken in de volgende afdeling. Met betrekking tot het verbod op staatsnoodrecht in België dient evenwel een

---

<sup>118</sup> W. VERRIJDT, *De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen*, 21 mei 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

<sup>119</sup> W. VERRIJDT, *De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen*, 21 mei 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

<sup>120</sup> W. VERRIJDT, *De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen*, 21 mei 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

<sup>121</sup> G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, *De noodtoestand in het Belgische Publiekrecht*, november 2016, [https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSitemap=1](https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1).

<sup>122</sup> Art 187 GW.

<sup>123</sup> G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, *De noodtoestand in het Belgische Publiekrecht*, november 2016, [https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSitemap=1](https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1).

<sup>124</sup> C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", *Rechtskundig Weekblad*, 16 mei 2020, nr. 37, 1443.

<sup>125</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR*, 2020, nr. 2, 6-8.

kleine nuancering te worden gemaakt. Artikel 187 GW beschermt in een noodtoestand wel tegen het overheidsoptreden, maar niet tegen een staat van overmacht. Overmacht zal steeds de bovenhand hebben. Er is niets opgewassen tegen omstandigheden die het naleven van de Grondwet materieel onmogelijk maken.<sup>126</sup> Er kan worden besloten dat op basis van artikel 187 GW, onze grondrechten nooit volledig kunnen worden opgeheven. Deze rechten kunnen niet worden geschorst, ook niet in woelige tijden. Een noodtoestand kan bijgevolg in België nooit worden uitgeroepen.

## **2.2 Beperkingen: algemene beginselen**

### I. Algemeen

**36.** Het is vanzelfsprekend dat de individuele rechten van mensen soms moeten worden *beperkt* om rechten van anderen veilig te stellen of om de veiligheid van de samenleving te garanderen. De rechten van de mens en de grondrechten, zijn behoudens uitzonderingen, geen absolute rechten.<sup>127</sup> Er kunnen aan deze rechten beperkingen worden opgelegd. In dit hoofdstuk zal er dieper worden ingegaan op de mogelijkheid tot beperkingen binnen het EVRM en de Belgische Grondwet. Tevens zal de theorie in zijn algemeenheid belicht worden. Een toepassing ervan op het onderwerp 'het recht om te gaan en staan waar je wil' in vergelijking met de bewegingsbeperkende coronamaatregelen zal worden uiteengezet in een volgend hoofdstuk.

### II. Legitieme beperking van het individueel recht

**37.** In de Grondwet en in het EVRM kan er een opdeling worden gemaakt tussen absolute en niet-absolute rechten. Dit is een onderscheid dat belangrijk is in het kader van dit onderzoek. Absolute rechten zijn namelijk rechten die in de grondwet zijn vastgelegd, maar die op geen enkele wijze kunnen worden beperkt.<sup>128</sup> De rechten met een absoluut karakter betrekken veelal rechten uit die de integriteit van de persoon waarborgen. Enkele voorbeelden hiervan zijn het folterverbod en het verbod op slavernij.<sup>129</sup> Deze werden in de paragraaf over de noodtoestand ook reeds aangehaald. De meeste rechten in de Belgische Grondwet en in het EVRM zijn echter niet absoluut. Zo ook het recht dat in deze scriptie wordt onderzocht. Het recht om te gaan en te staan waar je wil, is een recht dat geen absolute draagwijdte heeft.<sup>130</sup> In deze gevallen kan de overheid de individuele rechten van de burgers wel beperken.<sup>131</sup> Doch zal de rechter zal dan evenwel moeten nagaan of de beperking die door de overheid wordt gesteld wel te verantwoorden is. De rechter kan hiertoe verschillende manieren toepassen. Meestal zal de rechter in zijn beoordeling reeds toepassing maken van twee stappen. In de eerste plaats zal de rechter nagaan of er zich effectief een inbreuk heeft voorgedaan van een bepaald grondrecht. Het begrip van het geschonden recht moet zeer precies worden afgebakend alvorens het kan worden getoetst of de inmenging ervan kan worden beoordeeld.<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", TvMR, 2020, nr. 2, 6-8.

<sup>127</sup> T. HARBO, *The function of proportionality analysis in European Law*, Leiden, 2015, 63.

<sup>128</sup> S. FEYEN, "Semper perseverans - Liber amicorum" André Alen, Mortsel, Intersentia, 2020, 161-174.

<sup>129</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", TvMR, 2020, nr. 2, 8-10.

<sup>130</sup> Artikel 12 GW juncto artikel 5 EVRM en artikel 2, Vierde Protocol EVRM.

<sup>131</sup> Infra Rn. 40 ev.

<sup>132</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 311.

**38.** Legitieme beperkingen op fundamentele rechten vloeien voort uit de idee dat hun afwezigheid zou kunnen leiden tot conflictsituaties tussen verschillende fundamentele rechten enerzijds en conflicten tussen individuele fundamentele rechten en het maatschappelijk belang anderzijds.<sup>133</sup> In bepaalde rechten worden de beperkingsgronden expliciet vernoemd in de bepaling zelf. In bepalingen waar de beperkingsgronden niet expliciet worden vernoemd, zal de rechter gebruik maken van de algemene beginselen bij beoordeling van de rechtmatigheid van de beperking.

**39.** Nadat de rechter de eventuele inbreuk op het grond- en mensenrecht heeft vastgesteld, gaat hij over tot de beoordeling van de rechtmatigheid van de inbreuk of inmenging. Er is immers pas een schending van het recht indien de inbreuk of inmenging niet te verantwoorden valt en dus met andere woorden onrechtmatig is.<sup>134</sup> De beoordeling van de rechtmatigheid van het overheidshandelen valt uiteen in twee beoordelingscriteria. Enerzijds zal de rechter nagaan of de inmenging of inbreuk op het recht een wettige grondslag kent. Dit is de legaliteitstoets (1). Anderzijds zal de rechter nagaan of de inbreuk of inmenging evenredig is met het doel dat de overheid wil bereiken met zijn inmenging. Dit is de proportionaliteitstoets (2).

#### A. Het legaliteitsbeginsel

**40.** De rechtsstaat dient als grondslag voor het legaliteitsbeginsel. Dit wordt niet expliciet bepaald in de Grondwet, maar het is wel vaste rechtspraak.<sup>135</sup> In het Flandria-arrest oordeelde het Hof van Cassatie dat de overheid niet meer mocht doen dan dat waar ze voor verantwoordelijk was en dat ze net zoals de rechtsonderhorigen onderworpen was aan de wet.<sup>136</sup> Over ditzelfde beginsel oordeelde de Raad van State.<sup>137</sup> De gezagsdragers zijn dus net zoals de rechtsonderhorigen gebonden door het wettigheidsbeginsel. Wanneer de overheid *contra legem* zou handelen, dan zou dit indruisen tegen het beginsel van de rechtsstaat. Het wettigheidsbeginsel dient volgens de Grondwet in zijn dubbele betekenis te worden nageleefd.<sup>138</sup> Er moet een wettelijke grondslag voorhanden zijn voor het optreden van de overheid en dat optreden moet in overeenstemming zijn met het recht in het algemeen.<sup>139</sup> Het legaliteitsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel dat meer en meer door het Europees recht wordt geïnspireerd. Het legaliteitsbeginsel wordt dus gezien als een ongeschreven regel, die ook van toepassing is in het bepaalde geval dat de wet er niet uitdrukkelijk naar verwijst.<sup>140</sup> De onderwerping aan het legaliteitsbeginsel geldt voor ieder overheidsoptreden.

**41.** Het legaliteitsbeginsel is een beginsel dat zowel door de Grondwet als door het EVRM wordt gewaarborgd. Toch is er een kleine nuancering te maken met betrekking tot de betekenis ervan. Voor het grondwettelijk recht betekent dit dat er geen enkele inmenging mag plaatsvinden in het

---

<sup>133</sup> A. DAWOOD en W.B. ELLIOT, "Limitation clauses", International IDEA constitution-building primers, 2014, 1.

<sup>134</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 311.

<sup>135</sup> G. GOEDERTIER en J. REBECCA MOERMAN, "Semper perseverans - Liber amicorum André Alen", Mortsel, Intersentia, 2020, 481-492.

<sup>136</sup> Cass. 5 november 1920, Pas. 1920, 240.

<sup>137</sup> RvS 16 september 1975, nr. 17.159; RvS 17 oktober 2003, nr. 124.361, *Gakwaya*: "Considérant que dans un Etat de droit, les institutions n'ont pas d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la Constitution, par la loi ou par le décret et par les arrêtés régulièrement pris pour l'exécution de ceux-ci".

<sup>138</sup> Artikel 105 en artikel 108 GW.

<sup>139</sup> L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", TvMR, 2020, nr. 2, 6-8.

<sup>140</sup> P. LEMMENS (eds.), "Staatsrecht", Themis-Cahier 36, Brugge, die Keure, 2005-2006, 78.

recht dan krachtens de regels die zijn aangenomen door een democratisch beraadslagende vergadering. De beperkingsvoorwaarde in het EVRM bevat ook de legaliteitsvereiste.<sup>141</sup> Het Hof heeft hier wel voor een autonoom begrip gezorgd. Anders dan in de Belgische Grondwet moet de beperking niet uitsluitend worden getoetst aan een formele wet. Het kan ook gaan om verordeningen, vaste rechtspraak en ook ongeschreven recht waaraan getoetst kan worden. Hiermee wordt dus ook een materiële wet bedoeld. Het EVRM heeft aan de legaliteitsvereiste voor een inbreuk op een grondrecht dus geen formele voorwaarde gekoppeld, maar het heeft in haar rechtspraak wel gezorgd voor wat kwalitatieve of inhoudelijke vereisten.<sup>142</sup>

**42.** Een eerste vereiste die door het EHRM wordt gesteld is de vereiste van toegankelijkheid van de wetgeving. Elke persoon moet te allen tijde kennis kunnen nemen van de regels die hem binden. Volgens het GWH is dit ook een recht dat inherent is aan onze rechtsstaat. Deze vereiste maakt in ons rechtstelsel veelal geen probleem uit.<sup>143</sup> Artikel 190 van de Belgische Grondwet bepaalt immers dat: "*Geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.*" Het recht op toegankelijkheid van de burger is een daarnaast een algemeen rechtsbeginsel. De Belgische wetgever heeft in kader van dit beginsel bepaald dat wetten, verordeningen, decreten en ordonnanties moeten worden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad.<sup>144</sup>

**43.** Een tweede vereiste is de vereiste van de voorzienbaarheid van de wetgeving. De wet moet voldoende nauwkeurig zijn om toe te laten dat een persoon, in redelijke mate kan voorzien welke rechtsgevolgen een handelen of nalaten met zich meebrengt.<sup>145</sup>

De twee bovenstaande principes van toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de wet kwamen voor het eerst aan bod in het *Sunday-Times-arrest*. Uit dit arrest wordt de betekenis van de twee vereisten nog verduidelijkt. Het Hof te Straatsburg bepaalt ten eerste in dit arrest dat de overheid bij een inmenging een juridische grondslag moet hebben in het nationale recht. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid om haar inmenging te verantwoorden moet kunnen wijzen op een specifieke bepaling van nationaal recht die de inmenging rechtvaardigt. Het Hof bepaalde ook dat het niet om een formele wet moet gaan, maar wel minstens om een wet in materiële zin. Ten tweede bepaalde het Hof dat de wet toegankelijk moet zijn. De burger, op wie de wet van toepassing is, moet met andere woorden in staat zijn om de regels in de wet te kennen. Aan deze vereiste is voldaan wanneer de wet is gepubliceerd of consulteerbaar is. Ten derde haalde het Hof aan dat de wet voldoende voorspelbaar moet zijn. Hiermee wordt meer bepaald bedoeld dat de norm voldoende nauwkeurig moet zijn zodat de burger zijn gedrag daarop kan afstemmen.<sup>146</sup>

**44.** Het legaliteitsbeginsel houdt samengevat in dat het overheidshandelen, waarbij een bepaald recht van de burger wordt beperkt of als er door de overheid een inmenging plaatsvindt, er dan een

---

<sup>141</sup> Artikel 7 EVRM

<sup>142</sup> EHRM 20 augustus 2010, nr. 55555/08, *Lelas tegen Kroatië*.

<sup>143</sup> EHRM 20 augustus 2010, nr. 55555/08, *Lelas tegen Kroatië*.

<sup>144</sup> GwH 8 maart 2005, nr. 54/2005, B.4.

<sup>145</sup> Cass. 11 december 1953: EHRM 17 februari 2004, nr 39748/98., *Maestri tegen Italië*, §30.

<sup>146</sup> EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, *Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk*, §47.

wettelijke grondslag moet zijn die het handelen van de overheid kan verantwoorden. De Belgische Grondwet eist dat deze wettelijke bepaling een bepaling uit een formele wet inhoudt, het EVRM bepaalt dan weer dat een wet in materiële zin voldoende is. Toch moet er voor zowel de Belgische Grondwet als voor het EVRM voldaan zijn aan het recht op toegankelijkheid en voorzienbaarheid voor de burger als hun grondrecht wordt beperkt.

### B. Het proportionaliteitsbeginsel

**45.** Het tweede onderdeel dat de rechter meeneemt in zijn beoordeling omtrent de rechtmatigheid van de inmenging door overheid in een grondrecht is de evenredigheid of de proportionaliteit van die inmenging. Het proportionaliteitsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel dat geldt op alle terreinen van het recht. Het beginsel is een grond voor de rechter om beslissingen te nemen. Het laat hem namelijk toe om zich uit te spreken over het evenwicht of de verhouding tussen verschillende rechten of belangen. Via het proportionaliteitscriterium kan de rechter dus ook een afweging maken tussen een individueel grondrecht enerzijds en het maatschappelijk belang anderzijds.<sup>147</sup> Er wordt door de rechter een oordeel geveld over het feit of de inperking of inmenging van het grondrecht door de overheid niet buiten proportie is in het licht van het door de overheid nagestreefde doel.

**46.** De proportionaliteitstoets wordt vaak opgedeeld in de volgende criteria<sup>148</sup>: legitieme doelstelling van de inmenging, de geschiktheid en pertinentie van de middelen, noodzakelijkheid en als laatste de evenredigheid van de maatregel in strikte zin<sup>149</sup>. In de volgende onderdelen zal nader worden ingegaan op de verschillende criteria van het proportionaliteitsbeginsel.

#### i. Legitiem doel

**47.** Een eerste criterium waaraan moet worden voldaan met betrekking tot het proportionaliteitscriterium is het kunnen voorleggen van een legitiem of geoorloofd doel ter verantwoording van de inmengende overheidshandeling.<sup>150</sup> Deze voorwaarde is ook vanzelfsprekend. Het is namelijk belangrijk voor een legitieme inperking van een grondrecht dat het doel voor die inperking dan ook legitiem is.

**48.** De vraag hier is: wanneer is een doel legitiem? Algemeen neemt men aan dat het algemeen belang steeds een legitiem doel uitmaakt. Ook de bescherming van andere grondrechten kan de basis vormen van een legitieme doelstelling.<sup>151</sup> De rechter zal zich in zijn beoordeling vaak terughoudend opstellen.<sup>152</sup> Het is namelijk een moeilijke kwestie om twee belangen tegen elkaar af te wegen en om te beslissen welk recht op het einde van de rit zal prevaleren. Er zijn ook

---

<sup>147</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 315.

<sup>148</sup> Y. MARIQUE, "Proportionaliteit", MCP\_OOO 2020, nr. 2, 291-292.

<sup>149</sup> A. PANOMARIOVAS en E. LOSIS, *Proportionality: from the concept to the procedure*, Mykolo Romerio University, 2010, 259-263.

<sup>150</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 363-373;

<sup>151</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 315.

<sup>152</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 363-373;



verscheidene bepalingen die specifiek vermelden welke doelstellingen als legitiem zullen worden beschouwd bij een afweging. Een vaststelling van een ongeoorloofde doelstelling zal dan ook eerder zeldzaam zijn. De overheid moet er enkel over waken dat ze geen doelstellingen bepaalt als verantwoording voor een inmenging die zijn ingegeven door een welbepaalde visie, zoals het geloof. Daarnaast zijn ook doelstellingen waarvoor de overheid niet bevoegd is ongeoorloofd.<sup>153</sup> Wat betreft de toetsingsintensiteit van het GWH met betrekking tot het legitiem doel, wordt veelal een lage toetsingsintensiteit gehandhaafd. Dit wil zeggen dat de rechter zich baseert op het formele doel zoals dat volgt uit de parlementaire voorbereiding ofwel beschouwt hij vrijwel elke doelstelling als legitiem.<sup>154</sup>

Samengevat houdt de legitieme doelstelling in dat de overheid geen maatregelen mag treffen zonder dat ze een specifiek legitiem of geoorloofd doel voor ogen heeft. Het doel ter bescherming van het algemeen belang wordt aangenomen geoorloofd en legitiem te zijn. Dit zorgt ervoor dat een ongeoorloofde doelstelling zelden voorkomt.

## ii. Pertinentie

**49.** Nadat werd vastgesteld dat een bepaalde maatregel een legitiem doel nastreeft, wordt geoordeeld over de geschiktheid of pertinentie van diezelfde maatregel. De pertinentie toets houdt in dat de rechter nagaat of de getroffen maatregel of inmenging door de overheid een geschikt en passend middel is om het legitiem doel, dat hierboven werd besproken, te bereiken. Hiermee wordt bedoeld dat de inmenging of inperking van het grondrecht een middel moet zijn dat bijdraagt aan de verwezenlijking van het legitiem doel dat door de overheid ter verantwoording werd vooropgesteld.<sup>155</sup> Vanaf het ogenblik dat de maatregel, als gekozen middel, het legitieme doel niet bevordert of er geen effect op heeft, doorstaat het de geschiktheids- of pertinentie toets niet. Omgekeerd, als de maatregel tot op zekere hoogte bijdraagt aan het bereiken van het doel, hoe klein die bijdrage ook is, dan is er wel voldaan aan de geschiktheids- of pertinentie toets.<sup>156</sup> Wat betreft de toetsingsintensiteit, varieert deze naargelang de drempel die de inmenging moet halen om bij te dragen tot het doel. Bij het onderzoek naar de toetsingsintensiteit van het GWH werd vastgesteld dat het GWH zich terughoudend opstelt bij deze toets naar de pertinentie van de inmenging. Voor het Hof volstaat het dat de inmenging slechts een minimale bijdrage levert aan het doel. Dit verklaart ook waarom dat er zelden wordt besloten tot een impertinente inmenging.<sup>157</sup>

**50.** De geschiktheids- of pertinentie toets kan wat praktische problemen met zich meebrengen. Het is namelijk aan de rechter om te beslissen of een bepaalde maatregel kan worden beoordeeld als een geschikt middel om een bepaald wettelijk doel te bereiken. De rechter moet als het ware een voorspelling van de toekomst doen. Dit is geen taak die als vanzelfsprekend kan worden gezien. De rechter moet in zijn beoordeling uitgaan van de waarschijnlijkheid waarmee de maatregel zijn doel

---

<sup>153</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 317.

<sup>154</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 363-373;

<sup>155</sup> S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 315.

<sup>156</sup> K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 193.

<sup>157</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 367.

zal bereiken. Dit impliceert echter niet dat het middel in de praktijk ook effectief zijn beoogde doel zal bereiken.<sup>158</sup> De bewijslast hiervoor ligt bij de partij die argumenteert dat het middel geschikt is voor het bereiken van het beoogde legitieme doel.<sup>159</sup>

Samengevat houdt het pertinentiecriteria dus in dat de inmenging door de overheid een passend en een geschikt middel moet belichamen dat kan bijdragen tot de verwezenlijking van het doel dat de overheid daarmee voor ogen heeft op het moment van de inmenging.

### iii. Noodzakelijkheid

**51.** De noodzakelijkheid houdt verband met de relatie tussen het passende middel en het vooropgesteld legitieme doel. Meer bepaald wil men met het criterium van de noodzakelijkheid nagaan of er een minder belastende manier is om hetzelfde doel te bereiken.<sup>160</sup> Dit wil in de praktijk zeggen dat wanneer de wetgever moet kiezen uit alle middelen die geschikt zijn om het legitieme doel te bereiken, dat hij dan verplicht moet kiezen voor het middel dat het grondrecht in kwestie het minst beperkt. Als er positief wordt geantwoord op deze vraag dan is aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid niet voldaan en dan zal de inmenging door de overheid onrechtmatig zijn.<sup>161</sup> De overheid moet steeds de minst ingrijpende methode hanteren om de vooropgestelde doelen te bereiken. Er moet door de rechter bij deze beoordeling dus enerzijds worden nagegaan of er alternatieve wegen zijn voor de inmenging of inperking van het grondrecht en anderzijds moet de rechter nagaan of deze alternatieven ook minder belastend zijn voor hen die de inperking moeten ondergaan. Het criterium van noodzakelijkheid zal enkel zijn geschonden als er een minder belastend alternatief bestaat dat ook nog eens even efficiënt is als de maatregel die door de overheid wordt genomen.<sup>162</sup> Als echter de alternatieve maatregelen minder doeltreffend zijn of veel duurder, dan zal de inmenging door de overheid wel als noodzakelijk door de rechter worden beoordeeld. Het EHRM heeft evenwel bepaald dat het niet tot haar bevoegdheid behoort om te bepalen of de inmenging de beste oplossing is voor het probleem. Het Hof vraagt dus bij de toetsing van de maatregel aan het subsidiariteitsbeginsel, aan de betrokken lidstaat of er een alternatieve, minder ingrijpende maatregel bestaat die mogelijk hetzelfde doel kan bereiken en indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord door de lidstaat, dan verwacht het Hof ook dat deze maatregel

---

<sup>158</sup> A. BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, New York, Cambridge University Press, 2012, 307.

<sup>159</sup> B. PIRKER, "Proportionality Analysis and Models of Judicial Review, Groningen", Europa Law Publishing, 2013, 27.

<sup>160</sup> EHRM 19 mei 2016, nr. 49441/12, Kolonja tegen Griekenland. In dit arrest veroordeelde het Hof Griekenland voor een schending van artikel 8 EVRM, omdat ze een Albanese man het verbod hadden opgelegd om terug te keren naar Griekenland, waar hij een Grieks gezin had en al meer dan 20 jaar had verbleven. Het permanent inreisverbod vormde volgens het Hof een inmenging op het privéleven. De inmenging was voorzien bij wet (legaliteitsbeginsel) en het diende een legitiem doel (bescherming openbare veiligheid). Het Hof ging vervolgens de proportionaliteit van de maatregel na en bepaalde dat het permanent inreisverbod niet proportioneel was. Er was namelijk geen evenredige verhouding tussen de maatregel (permanent inreisverbod) en het belang dat door de maatregel werd gediend (openbare veiligheid).

<sup>161</sup> A. BARAK, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, New York, Cambridge University Press, 2012, 317.

<sup>162</sup> J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Brill, 2009, 31.

daadwerkelijk wordt ingezet.<sup>163</sup> De toetsingsintensiteit bij de beoordeling naar de noodzakelijkheid van de inmenging is hoog.<sup>164</sup>

Samengevat houdt het noodzakelijkheids criterium in dat het middel dat door de overheid gehanteerd wordt om haar doel na te streven, het minst belastende middel is dat tot hetzelfde doel kan leiden, zonder dat het minder efficiënt mag zijn of andere beperkingen inhoudt.

#### iv. Evenredigheid *sensu stricto*

**52.** De beoordeling van de rechter naar de evenredigheid *sensu stricto* van de door de overheid genomen maatregel vormt de laatste stap in zijn beoordeling naar de rechtmatigheid ervan. De inmenging kan aan alle voorgaande voorwaarden voldoen zonder dat het de toets van de evenredigheid in strikte zin doorstaat. Het is namelijk zo dat een maatregel van de overheid zowel een legitiem doel kan nastreven en ook pertinent en noodzakelijk kan zijn, maar toch niet voldoende evenredig is en met andere woorden alsnog disproportioneel is. Het minst belastende middel kan nog steeds te belastend zijn voor de rechtsonderhorige. De rechter zal daarom de conflicterende belangen in deze laatste stap tegen elkaar moeten afwegen.<sup>165</sup> Er moet een evenwicht bestaan tussen het belang van het grondrecht van de individu en het belang van het vooropgestelde doel van de overheid dat de basis vormt van de inperking van het individueel recht.<sup>166</sup> Algemeen wordt aangenomen dat de rechter zich in zijn oordeel moet laten leiden door de morele waarden die in de samenleving het belangrijkste zijn. Het is met andere woorden geen feitelijke beoordeling, maar eerder een waardeoordeel, met als gevolg dat de uitkomst ervan zelden vooraf vastligt.<sup>167</sup>

**53.** De toetsingsintensiteit kan bij de beoordeling van de evenredigheid nogal schommelen. Als de rechter beslist om pas te spreken van een onevenredigheid bij een kennelijke, duidelijke of manifeste schending dan is de toetsingsintensiteit van de rechter laag. De rechter hanteert niet steeds het criterium van de kennelijke onredelijkheid. Er bestaan namelijk ook uitspraken waar de bestreden norm zich strikt evenredig moet verhouden met het nagestreefde doel.<sup>168</sup>

Samengevat houdt het criterium van de evenredigheid in dat de rechter bij zijn beoordeling als laatste stap moet nagaan of er een evenwicht bestaat tussen de conflicterende rechten. Er zal een beoordeling van de rechter volgen waar het ene conflicterende recht tegen het andere conflicterende recht wordt afgewogen. Het zal van het waardeoordeel van de rechter afhangen (gebaseerd op de morele waarden die in de samenleving op het moment van de beoordeling prevaleren) welk recht zwaarder zal wegen.

---

<sup>165</sup>E. BREMS & L. LAVRYSEN, "Don't Use a Sledgehammer to Crack a Nut': Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights", *Human Rights Law Review*, 2015, 140.

<sup>164</sup>B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 368.

<sup>165</sup>K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 134.

<sup>166</sup>J. CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Brill, 2009, 230-231.

<sup>167</sup>K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 134.

<sup>168</sup>B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 368.

## Hoofdstuk 3: Belgische aanpak coronacrisis

### 3.1 Grondslag voor de maatregelen

#### I. De uitvoerende macht

**54.** Ter bestrijding van het coronavirus worden heel wat maatregelen genomen, die verplicht moeten worden nageleefd door de gehele bevolking. Deze maatregelen worden hoofdzakelijk neergelegd in ministeriële besluiten. Ministeriële besluiten worden uitgevaardigd door de uitvoerende macht. Om te onderzoeken of deze besluiten een wettelijke grondslag vormen voor de coronamaatregelen, zal er eerst kort worden ingegaan op de bevoegdheden van de uitvoerende macht.

**55.** Het belangrijkste kenmerk van de bevoegdheden van de uitvoerende macht ligt in het feit dat het steeds gaat om toegewezen bevoegdheden. De bevoegdheden van de uitvoerende macht moeten uitdrukkelijk in de Grondwet of in een andere wet aan de uitvoerende macht worden toegekend. Met andere woorden, voor elk besluit dat de uitvoerende macht uitvaardigt, moet een wet of een grondwetsartikel bestaan waarin staat dat de uitvoerende macht in dat specifiek geval ook de bevoegdheid heeft om een besluit uit te vaardigen.<sup>169</sup>

Hoe komt zo een besluit van de uitvoerende macht tot stand? Dit kan op verscheidene manieren, maar in het licht van dit onderzoek is het belangrijk te vermelden dat de uitvoerende macht een beslissing tot stand kan laten komen door middel van een ministerieel besluit.<sup>170</sup> Ministeriële besluiten zijn beslissingen van een minister, zonder tussenkomst van de koning. Aan het uitvaardigen van een ministerieel besluit zijn strikte voorwaarden verbonden. Het is namelijk zo dat de Grondwet bepaalt dat de uitvoerende macht bij de Koning ligt.<sup>171</sup> De voorwaarden die voldaan moeten zijn vooraleer een minister deze taak van uitvoerende macht op zich kan nemen zijn de volgende: de minister moet door de Koning in een koninklijk besluit, of door de wetgever in een wet gemachtigd zijn om een ministerieel besluit uit te vaardigen (1). Daarnaast kan een minister in een ministerieel besluit enkel bijkomstige of aanvullende aangelegenheden regelen (2).<sup>172</sup>

#### II. De ministeriële besluiten

**56.** Het crisisbeheer in België tijdens de corona-pandemie verliep vanuit de Nationale Veiligheidsraad, samen met verschillende minister-presidenten van de gemeenschappen en de gewesten die samen werden begeleid door verschillende adviescommissies met experts. De maatregelen die worden genomen ter bestrijding van het virus vinden vooral hun neerslag in ministeriële besluiten. De verscheidene besluiten die worden aangenomen zijn ondertekend door één enkele minister, de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken. In het licht van dit onderzoek wil dit zeggen dat de verscheidene bewegingsbeperkende maatregelen die in dit onderzoek nog verder aan

---

<sup>169</sup> S. BRACKE e.a., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2021, 79.

<sup>170</sup> S. BRACKE e.a., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2021, 86.

<sup>171</sup> Artikelen 105 en 108 GW.

<sup>172</sup> S. BRACKE e.a., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2021, 87-88.

bod zullen komen, werden aangenomen of ondertekend door één minister en niet door een parlement met volksvertegenwoordigers zoals het zich betaamt. Ook werd er geen advies ingewonnen van de Raad van State, meer bepaald van de afdeling Wetgeving. Doch grepen deze maatregelen bijzonder diep in, in de rechten en vrijheden van de Belgische bevolking. Meer bepaald in het recht op bewegingsvrijheid.<sup>173</sup>

Juist omwille van de grote impact op de rechten en vrijheden van burgers en mede omwille van het legaliteitsbeginsel dat eerder al aan bod kwam is het uitermate belangrijk dat er een degelijke juridische grondslag voorhanden is voor deze maatregelen. De vraag die in dit licht dient gesteld te worden is of een ministerieel besluit wel een passende manier is om crisisbeheer te voeren.

**57.** De verscheidene ministeriële besluiten die reeds werden uitgevaardigd in strijd tegen het coronavirus benoemen verschillende grondslagen ter verantwoording voor het nemen van de maatregelen. Er werd namelijk in de vorige paragraaf reeds aangehaald dat het noodzakelijk is voor het nemen van een besluit door de uitvoerende macht, dat er een bepaling in de Grondwet of in een andere wet voorhanden is die de bevoegdheid hiervoor toekent aan de uitvoerende macht. De wettelijke bepalingen die worden aangehaald ter toekenning van deze bevoegdheid zijn de volgende: artikel 4 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming. Vervolgens worden ook de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt aangehaald en tenslotte worden de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid ter staving gebruikt voor de toekenning van de besluitnemende bevoegdheid van de minister.

#### A. De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming

**58.** Artikel 4 van de Wet betreffende de civiele bescherming bepaalt als volgt: *"De Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, organiseert de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen. Die coördinatie heeft ook betrekking op alle maatregelen in verband met het aanwenden van de middelen van de Natie, die reeds in vreedstijd moeten worden genomen met het oog op de civiele bescherming in oorlogstijd.*

*De Minister oefent zijn bevoegdheid uit ten aanzien van de vraagstukken met betrekking tot de civiele bescherming die in internationale organisaties worden behandeld, en naar aanleiding van de op dat gebied dienstige internationale uitwisselingen."*<sup>174</sup>

**59.** Deze bepaling legt de verantwoordelijkheid voor de zorg en coördinatie van het crisisbeheer bij de Minister van Binnenlandse Zaken. Dit is een organisatorische taak. Op zich kan dit artikel geen degelijke juridische grondslag vormen voor het effectief nemen van maatregelen en beslissingen die een grote impact hebben op de rechten en vrijheden van de burgers. In deze bepaling wordt nergens expliciet de bevoegdheid aan de minister toegekend om besluiten uit te vaardigen waar maatregelen worden opgelegd aan de bevolking en die een inbreuk of beperking kunnen vormen op verscheidene

---

<sup>173</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 282-291

<sup>174</sup> Artikel 4 De wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, B.S. 16 januari 1964.

grondrechten van de burgers. Dit is nochtans wat vereist is voor het kunnen nemen van besluiten door een uitvoerende macht.<sup>175</sup>

#### B. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt

**60.** Artikel 11 van de wet op het politieambt bepaalt als volgt: *"Onverminderd de bevoegdheden die hun zijn toegekend door of krachtens de wet, oefenen de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist."*<sup>176</sup>

**61.** Dit artikel bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen kan uitvoeren wat betreft de maatregelen van de bestuurlijke politie. Hier zijn echter wel wat voorwaarden voor bepaald in het artikel zelf. Artikel 42 van dezelfde wet voegt hier nog aan toe dat de Minister van Binnenlandse Zaken hulp of bijstand kan vorderen in geval van gevaar. Dit artikel vormt een grondslag voor de mogelijkheid tot het nemen van een heel arsenaal aan maatregelen om legitieme doelstellingen, zoals veiligheid en gezondheid van de bevolking te waarborgen. Toch moeten deze bepalingen genuanceerd worden als degelijke juridische grondslagen voor het uitvoeren van de ministeriële besluiten ter bestrijding van het coronavirus. Want ookal houden de bepalingen een grondslag in voor het nemen van verschillende maatregelen ter waarborg van veiligheid en gezondheid, toch moet het hoger recht te allen tijde worden gerespecteerd. Hiermee worden vooral de verscheidene grond- en mensenrechten die in verschillende verdragen en ook in de Grondwet worden gewaarborgd, bedoeld.<sup>177</sup>

#### C. De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid

**62.** Artikel 181 van de wet betreffende de civiele veiligheid bepaalt het volgende: *"De minister of zijn afgevaardigde kan, bij interventies in het kader van de opdrachten vermeld in artikel 11, in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, de personen en zaken die hij nodig acht, opvorderen."*<sup>178</sup>

**63.** Vervolgens bepaalt artikel 182 van dezelfde wet: *"De minister of zijn gemachtigde kan in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden."*<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 286.

<sup>176</sup> Artikel 11 De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992.

<sup>177</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 286.

<sup>178</sup> Artikel 181 de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, BS 31 juli 2007.

<sup>179</sup> Artikel 182 de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, BS 31 juli 2007.

Deze bepalingen kunnen een grondslag vormen voor bepaalde maatregelen met betrekking tot isolatievoorschriften of voor maatregelen die bepalen dat op bepaalde plaatsen en tijdstippen niet mag worden samengekomen. Deze bepaling kan in tegenstelling tot de vorige bepalingen wel een grondslag bieden voor maatregelen die een beperking of inbreuk inhouden van bepaalde grondrechten. Toch moet hier ook een nuancering worden gemaakt met betrekking tot het feit dat deze bepaling dan wel als grondslag van bepaalde maatregelen zou kunnen vormen, maar zeker niet van elke maatregel die door de minister in de ministeriële besluiten werden vastgelegd.<sup>180</sup>

### III. Beginsel van legaliteit

**64.** Op 1 december 2017 werd de Raad van State, afdeling Wetgeving verzocht door de Minister van Binnenlandse Zaken om een advies te verstrekken over een ontwerp van een koninklijk besluit. Hoewel het in dit geval niet over een ministerieel besluit ging, gelden dezelfde principes. De Raad van State bepaalde dat wanneer de meest fundamentele rechten en vrijheden worden beperkt, dat dan steeds het beginsel van legaliteit moet gerespecteerd zijn. Er is dus met andere woorden steeds een specifiek optreden van de wetgever nodig. De beperkingen van grondrechten moeten volgens de Raad van State steunen op een voldoende omschreven en gekaderde delegatie vanwege de wetgever en een louter algemene machtiging is nooit voldoende.<sup>181</sup> Uit dit advies kunnen we opmaken dat er voor de ministeriële besluiten die in België werden uitgevaardigd in het kader van de bestrijding van het coronavirus geen degelijke juridische rechtsgrond voorhanden was.

**65.** De verscheidene ministeriële besluiten die zijn genomen gedurende de coronacrisis, zijn allemaal delegaties aan de minister. De Koning is hier niet in tussengekomen. Dit is merkwaardig. Het is namelijk grondwettelijk vastgesteld dat dit tot het takenpakket van de Koning valt en zelfs dan zou het enkel kunnen voor detailmaatregelen. Er kan dus worden gesteld dat de beslissingen bij ministerieel besluit enkel aanvaardbaar zijn indien er een dringend optreden van de uitvoerende macht vereist is en dat het optreden van de uitvoerende macht daarnaast zo dringend is, dat er geen tijd is om de beslissing voor te leggen aan de Koning. Op dit vlak moeten we voor België kritisch zijn en concluderen dat dit niet het geval is. De maatregelen werden echter telkens voorgelegd en genomen in de Nationale Veiligheidsraad en ze zouden dan zeker ook de tijd hebben gehad om ze aan de Koning voor te leggen vooraleer ze in een besluit werden vastgelegd.<sup>182</sup>

### IV. Ongrondwettig?

**66.** Om bovenstaande redenen, namelijk het feit dat er geen degelijke juridische grondslag bestaat voor de besluiten en om het feit dat een ministerieel besluit niet het juiste middel lijkt te zijn voor het crisisbeheer, kan er worden geconcludeerd dat het crisisbeheer van België bij het nemen van deze besluiten in bepaalde gevallen ongrondwettig kan zijn afhankelijk van de maatregel die getoetst

---

<sup>180</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 286.

<sup>181</sup> Adv.RvS nr. 62.592/3 bij ontwerp KB tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied, 3 januari 2018.

<sup>182</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 287.

wordt. Dit is interessant voor het onderzoek en de toetsing die zal plaatsvinden in een volgend hoofdstuk. Hier al enkele voorbeelden:

**67.** Op 7 april 2020 werd een zwakbegaafde en analfabete man door de politie geverbaliseerd, omdat hij zich zonder geldige reden op de openbare weg bevond, er samen met een vriend alcohol nuttigde en een paar dagen later een buur lastigviel.<sup>183</sup> Daarmee zou hij de artikelen 5, 8 en 10 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken hebben geschonden. Deze artikelen bepaalden respectievelijk dat samenscholingen verboden zijn, dat personen ertoe gehouden zijn thuis te blijven en dat het hierbij verboden is om zich zonder geldige reden op de openbare weg te bevinden en ten laatste dat de inbreuken op deze bepalingen worden beteugeld met de straffen bepaald in artikel 187 van de Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid. De man moest als gevolg daarvan verschijnen voor de politierechter in Charleroi.<sup>184</sup> De politierechter in kwestie heeft het ministerieel besluit buiten beschouwing gelaten omdat het besluit volgens hem in strijd zou zijn met de Grondwet. De politierechter bepaalde dat de grondrechten zijn ontstaan op moeilijke momenten en dat er op die momenten dus ook moet worden teruggegrepen naar die rechten. Daarnaast haalde hij ook de artikelen 105 en 108 van de Grondwet aan. In deze artikelen wordt immers bepaald dat slechts de Koning de macht heeft die door de wet en de Grondwet aan hem worden toegekend en dat alleen Hij verordeningen maakt en besluiten neemt die nodig zijn om wetten uit te voeren. Volgens de rechter mag hij die macht niet algemeen delegeren aan een individuele minister. Volgens hem kunnen krachtens artikel 159 GW de verordeningen en besluiten alleen worden toegepast in zoverre ze in overeenstemming zijn met de wet. Daarnaast bepaalt hij dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 aan de minister van Binnenlandse zaken wel een bevoegdheid toekent om de bevolking in dreigende omstandigheden te verplichten een plaats te verlaten en om verplaatsingen van de bevolking te verbieden, maar er wordt volgens de rechter aan de minister geen regelgevende bevoegdheid toegekend op basis van deze bepaling. Het eigenlijke doel van deze wet en specifieke bepalingen is volgens de rechter het faciliteren van reddings- en beschermingsoperaties die snel moeten worden opgezet. De wetgeving mag voor geen andere doeleinden worden gebruikt. Om deze redenen laat de rechter het ministerieel besluit buiten beschouwing.<sup>185</sup>

**68.** Doch is er geen eensgezindheid in de rechtspraak over dit onderwerp. Zo weigerde de correctionele rechtbank van Brugge een prejudiciële vraag te stellen met betrekking tot de toepasbaarheid van de artikelen 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007. De rechter was hier van oordeel dat volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, een delegatie van bevoegdheden aan de minister niet in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel in de Grondwet, voorzover aan de voorwaarde was voldaan dat de machtiging of delegatie voldoende nauwkeurig was omschreven en betrekking zou hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaand werden vastgesteld door de wetgever zelf.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> Pol. Charleroi, 22 oktober 2020, onuitg.

<sup>184</sup> J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", DJK 2020, nr. 417, 1.

<sup>185</sup> J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", DJK 2020, nr. 417, 1.

<sup>186</sup> J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", DJK 2020, nr. 417, 1.



## V. De bijzondere machten

**69.** In 2020, naar aanleiding van de coronacrisis, werden 'bijzondere machten' toegekend. Dit is wat ongewoon, aangezien bijzondere machten niet zoveel voorkomen. Daarom verdient het hier wel een plaats binnen dit onderzoek. Vooreerst is het essentieel om kort toe te lichten wat een bijzondere machtenwet is. Het is een variant van de opdrachtwet. De wetgever kent dan aan de Koning bevoegdheden toe om bepaalde aangelegenheden, die normaal gezien bij wet zouden moeten worden geregeld, bij besluit te regelen. Met andere woorden, aan de koning wordt de mogelijkheid geboden de krachtlijnen van het beleid uiteen te zetten en dat in plaats van de wetgever. De grondslag die hiervoor wordt aangewend is artikel 105 GW. Aan deze procedure zijn enkele voorwaarden verbonden. Er moet een feitelijke uitzonderlijke- of crisismomstandigheid zijn (1), de bijzondere machten gelden slechts tijdelijk (2), de doelen van de bijzondere machten moeten nauwkeurig omschreven zijn en de strekking van de genomen maatregelen moet worden vermeld (3) en tenslotte moet het internationaal recht worden gerespecteerd en de bevoegdheidsverdelende regels (4).<sup>187</sup>

**70.** Voor dit onderzoek wordt deze regeling niet verder uitvoerig besproken, omdat de maatregelen die later getoetst zullen worden niet via een bijzondere macht werden toegekend maar wel via een ministerieel besluit. Toch gaat dit hoofdstuk nog kort verder op de bijzondere machtenwet, omdat deze wel gevolgen kan hebben voor de maatregelen die werden genomen bij ministerieel besluit. Deze wet bepaalt in artikel 2 het volgende: "*Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5, § 1, 1° tot 8°, bedoelde maatregelen nemen.*"<sup>188</sup> Artikel 5 §1, 1° van diezelfde wet bepaalt: "*1° de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde;*"<sup>189</sup>

**71.** Op deze manier verleent de wetgever een bijzondere rechtsgrond voor nemen van verschillende maatregelen bij ministerieel besluit. De Raad van State verduidelijkt in een advies om welke soort van maatregelen het dan vooral gaat. Er is namelijk een soort beperking, deze bijzondere machtenwet geldt niet automatisch voor elke maatregel die door middel van een ministerieel besluit wordt genomen.<sup>190</sup> De Raad van State bepaalde in het advies het volgende: "*Wanneer die besluiten voorbereid en vastgesteld worden, zal nagegaan moeten worden of die beperkingen, gelet op de draagwijdte ervan en op de verantwoordingen die in voorkomend geval gegeven zullen zijn, aanvaard kunnen worden in het licht van de hogere regels die de openbare vrijheden waarborgen. Dat zou het geval zijn met isoleringsmaatregelen, andere beperkingen van het vrij verkeer, maatregelen ter*

---

<sup>187</sup> T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", T.V.W. 2020, nr. 4, 248-260.

<sup>188</sup> Artikel 2 Bijzondere Machtenwet 27 maart 2020, BS 30 maart 2020.

<sup>189</sup> Artikel 5 Bijzondere Machtenwet 27 maart 2020, BS 30 maart 2020.

<sup>190</sup> T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", T.V.W. 2020, nr. 4, 248-260.

*beperking van de contacten tussen de leden van eenzelfde familie, het sluiten van scholen of universiteiten, enz.*<sup>191</sup>

Uit deze invoering van de bijzondere machtenwet zou men kunnen durven afleiden dat de rechtsgronden die eerder werden aangehaald niet voldoende zorgden voor legitimiteit van de genomen maatregelen, aangezien deze wet later werd ingevoerd. Verder is het ook belangrijk aan te halen dat ook maatregelen die op basis van de bijzondere machtenwet een geoorloofde grondslag vonden, ook nog in overeenstemming moesten zijn met het Hoger recht. Verder had de bijzondere machtenwet een beperkte duur. Ze werd na de eerste termijn van 3 maanden ook niet meer verlengd. Omdat ook deze wetgeving onvoldoende zorgde voor een legitieme rechtsgrond voor de maatregelen die een enorme impact hebben op de rechten en vrijheden van de burgers.<sup>192</sup>

### **3.2 Pandemiewet?**

**72.** Zoals hierboven werd besproken is het uitvaardigen van een ministerieel besluit om vrijheidsbeperkende maatregelen vast te leggen geen solide basis. De grondwettelijke bevoegdheid voor het nemen van maatregelen die de grondrechten beperken ligt immers bij de Koning. Deze kan de bevoegdheid over het algemeen niet delegeren aan een individuele minister, tenzij het uiterst dringend en noodzakelijk is. Daarnaast moet er een (grond)wettelijke basis zijn voor de delegatie en moet deze ook voldoende nauwkeurig omschreven zijn. Verder zou in een ministerieel besluit enkel bijkomstige of aanvullende aangelegenheden mogen worden geregeld. Tot slot wordt het parlement met zijn volksvertegenwoordigers buiten spel gezet. De minister bepaalt samen met het overlegcomité de maatregelen en de parlementsleden mogen hier enkel achteraf over debatteren als de maatregelen reeds werden bepaald. Verder is er heel wat juridische onzekerheid. Dat werd ook al duidelijk in de voorgaande paragraaf waar de onenigheid in de rechtspraak over de wettigheid van de ministeriële besluiten werd besproken aan de hand van enkele voorbeelden. Een pandemiewet zou voor al deze problemen een oplossing kunnen bieden.

**73.** Om aan al deze problemen te remediëren zou de pandemiewet vooreerst moeten bepalen dat de bevoegdheid tot het nemen van vrijheidsbeperkende maatregelen toekomt aan de regering en dat de maatregelen moeten worden opgenomen in een koninklijk besluit in plaats van in een ministerieel besluit. Het is dan wel aan de bevoegde minister om de uitwerking van het desbetreffende koninklijk besluit te regelen door middel van een ministerieel besluit. Om tegemoet te komen aan het probleem dat het parlement aan de kant wordt geschoven, zou moeten worden voorzien in een efficiënte controle door het parlement. Het zijn namelijk onze volksvertegenwoordigers en een debat lijkt noodzakelijk in een democratische samenleving wanneer maatregelen worden getroffen die onze rechten en vrijheden zo sterk inperken. Dit ook om de wetgeving zo transparant mogelijk vorm te geven. Verder kan er ook worden nagedacht over de mogelijkheid om te voorzien in een bindend advies door de Raad van State. De ministeriële besluiten

---

<sup>191</sup> Adv. RvS nr. 67.142/AV over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, 25 maart 2020, 8.

<sup>192</sup> P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 289-290.

die nu ter bestrijding van het coronavirus werden genomen werden echter niet onderworpen aan een advies door de Raad van State, afdeling wetgeving.<sup>193</sup>

**74.** Een pandemiewet is volgens Stefan Sottiaux, professor grondwettelijk recht absoluut nodig.<sup>194</sup> Het parlement mag niet buiten spel worden gezet, zoals nu het geval is door het treffen van verregaande maatregelen via een ministerieel besluit. Het is volgens professor Sottiaux hetzelfde als zeggen dat we bang hebben van de instelling die is opgericht om ons te controleren. Het is daarom noodzakelijk voor onze democratische maatschappij dat de maatregelen die de vrijheid van onze burgers zou aantasten eerst worden gecontroleerd door het parlement. Er zou dan een parlementair debat zijn over de maatregelen en ook de topjuristen van de Raad van State zouden er een advies hebben over uitgebracht.<sup>195</sup>

Verder haalt Sottiaux nog enkele voordelen aan van de pandemiewet, die nu niet gegarandeerd kunnen worden op basis van de ministeriële besluiten die door de minister van Binnenlandse Zaken worden uitgevaardigd. Ten eerste zou het beleid dat grondslag vindt in de pandemiewet tijdelijk zijn. Maatregelen die worden genomen in de strijd tegen het coronavirus zouden een beperkte duurtijd hebben en zouden niet stilzwijgend kunnen blijven doorlopen zoals nu in de huidige situatie met de ministeriële besluiten wel het geval is. Denk hierbij aan de avondklok die al maanden van kracht is en blijft. Ten tweede zou een pandemiewet voor meer garanties en controlemechanismen kunnen zorgen. In een wet kan ingeschreven worden dat de maatregelen die worden genomen, nuttig moeten zijn, pertinent, noodzakelijk en evenredig. Zoals dat bij elke inperking van mensenrechten zou moeten betamen. Aan de hand van deze criteria die noodzakelijk zijn, zou een rechter ook meer houvast hebben bij het beoordelen van de verschillende maatregelen.<sup>196</sup> Voor dit onderzoek sluit ik me volledig aan bij de mening van professor Sottiaux en andere grondwetspecialisten. In het belang van de democratie en rechtszekerheid moet er worden voorzien in een solide juridische basis voor de ingrijpende maatregelen. De pandemiewet lijkt hiervoor de oplossing te zijn.

---

<sup>193</sup>K. VERSTREPE, *De pandemiewet: het vaccin om onze rechtstaat te redden?*, 4 februari 2021, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/de-pandemiewet-het-vaccin-om-onze-rechtstaat-te-redden/article-opinion-1696499.html>.

<sup>194</sup>B. HAECK, *Is een pandemiewet nog nodig?*, 2 februari 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/is-een-pandemiewet-nog-nodig/10281349>.

<sup>195</sup>B. HAECK, *Is een pandemiewet nog nodig?*, 2 februari 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/is-een-pandemiewet-nog-nodig/10281349>.

<sup>196</sup>B. HAECK, *Is een pandemiewet nog nodig?*, 2 februari 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/is-een-pandemiewet-nog-nodig/10281349>.

## Hoofdstuk 4: Toetsing van de coronamaatregelen aan de GW en aan het EVRM

### 4.1 De avondklok

**75.** De avondklok is een tijdspanne waarbinnen bepaalde beperkingen worden opgelegd.<sup>197</sup> Doorgaans is de avondklok van toepassing op een tijdspanne tussen zonsondergang en zonsopgang. Bepaalde beperkingen die kunnen worden opgelegd zijn bijvoorbeeld de beperking om binnen de tijdspanne in de woning te blijven of de openbare ruimte niet te betreden. De beperkingen kunnen door de overheid worden opgelegd in uitzonderlijke gevallen. Tot deze uitzonderlijke gevallen behoort bijvoorbeeld de noodtoestand, zoals eerder besproken werd in hoofdstuk 3 of bijvoorbeeld in een andere crisissituatie of oorlogstijd. Verder kan een avondklok worden opgelegd aan de gehele bevolking of aan een specifieke bevolkingsgroep.<sup>198</sup> Tijdens de Eerste en Tweede Wereldoorlog werd er reeds een avondklok ingesteld door de Duitse bezetter in ons land. De Duitse bezetter achtte zich niet gebonden door onze Belgische Grondwet. In onze Grondwet staat immers dat het invoeren van de noodtoestand en daarmee de toestemming om de grondrechten te beperken verboden is.<sup>199</sup>

Naar analogie de avondklok tijdens de Wereldoorlogen, werd er wederom een avondklok ingesteld in België tijdens de coronacrisis.<sup>200</sup> Op 28 oktober 2020 verscheen het Ministerieel Besluit waar de nationale avondklok werd ingesteld. Dit ministerieel besluit stelde een verbod in om zich op de openbare weg en in de openbare ruimte te bevinden tussen 0.00 uur en 05.00 uur, behalve in geval van essentiële, niet-uitstelbare verplaatsingen. Het is net deze avondklok dat binnen dit onderzoek zal getoetst worden aan het recht op bewegingsvrijheid. In de volgende paragrafen zal worden nagegaan of de nationale avondklok een vrijheidsbeperking of een vrijheidsberoving inhoudt en of deze eventueel kan worden verantwoord.

#### I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?

**76.** De belangrijkste vraag vooraleer de toetsing van de avondklok aan de grondrechten en mensenrechten kan beginnen, is de vraag of de avondklok een vrijheidsberoving of toch eerder een vrijheidsbeperking inhoudt? Het antwoord op deze vraag is geen sinecure. Er zijn waarschijnlijk op deze vraag evenveel verschillende antwoorden als dat er auteurs zijn. Karin Verelst, filosoof en onderzoeker aan het Centrum Leo Apostel VUB categoriseert de avondklok als een vrijheidsberoving en dus als een schending van de grondrechten. Ze merkt op dat een avondklok het gebruik van de gehele openbare ruimte verbiedt en een preventief huisarrest inhoudt zonder dat er een misdrijf werd gepleegd.<sup>201</sup> Liesbeth Todts, postdoctoraal onderzoeker Overheid en Recht en mandaatassistent Bestuursrecht aan de Universiteit van Antwerpen ziet dit anders. Zij baseert zich op het arrest

<sup>197</sup> VAN DALE, *Betekenis 'avondklok'*, s.d., [https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/avondklok#.YJJ\\_9JMzYy4](https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/avondklok#.YJJ_9JMzYy4).

<sup>198</sup> M. TRIMBACH, *Vijf vragen over de avondklok: hoe werkt die en wat kan die bijdragen aan de bestrijding van corona?*, 20 januari 2021, <https://www.dvhn.nl/extra/Vijf-vragen-over-de-avondklok-Wat-is-het-en-waarom-26351409.html>.

<sup>199</sup> Artikel 187 GW.

<sup>200</sup> Artikel 14 Ministerieel Besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, BS 28 oktober 2020.

<sup>201</sup> K. VERELST, *Zelfs corona is geen excuus voor ongrondwettigheid*, 22 oktober 2020, <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/zelfs-corona-is-geen-excuus-voor-ongrondwettigheid/10259818.html>.

*Tommaso tegen Italië* van het EHRM. Zij bepaalt dat de avondklok enkel een vrijheidsbeperking inhoudt. De burger is volgens haar motivering *slechts* gehouden om tijdens bepaalde uren op een bepaalde plaats te blijven.<sup>202</sup>

**77.** Het is echter belangrijk om voor dit onderzoek te bepalen of het nu gaat om een vrijheidsberoving of een vrijheidsbeperking. Dit om te weten aan welk artikel moet getoetst worden in de volgende paragraaf. In geval de avondklok zal gekwalificeerd worden als een vrijheidsberoving, dan zal er worden getoetst aan artikel 12 GW en aan artikel 5 EVRM om de wettigheid ervan na te gaan. Indien er anders wordt bepaald, met andere woorden, als de avondklok in dit onderzoek wordt gekwalificeerd als een vrijheidsbeperking, dan zal worden getoetst aan artikel 2, Vierde Protocol EVRM om na te gaan of deze maatregel geoorloofd is.

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek werd aan de hand van rechtspraak ingegaan op het verschil tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking. Deze rechtspraak zal hier nu gebruikt worden om te bepalen of de avondklok een schorsing of een beperking van de rechten inhoudt.

Het EHRM bepaalde eerder in verschillende rechtspraak het volgende: “*The difference between deprivation of and restriction upon liberty is merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance.*”<sup>203</sup> Het onderscheid tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking moet dus duidelijk worden gezocht in de intensiteit van de maatregel. Verder kan volgens de rechtspraak van het Hof nog rekening worden gehouden met verschillende andere criteria. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de concrete omstandigheden van specifieke situaties, naar de mogelijkheid van de burgers om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding tijdens de uitvoering van de maatregel en naar de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden. De duur van de maatregel is minder relevant in de beoordeling.<sup>204</sup>

**78.** Voor dit onderzoek zal ik de mening van Liesbeth Todts volgen en dit om de volgende redenen. Vooreerst moet er volgens het Hof worden gekeken naar de intensiteit van de maatregel.<sup>205</sup> Dit wil zeggen dat er naar de felheid, de sterkte en de kracht van de maatregel moeten gekeken worden. Het is zonder twijfel een verregaande maatregel. En of de maatregel dan geoorloofd is, is niet zeker. Dit komt verder aan bod. Hoe intenser de maatregel, hoe meer ze neigt naar een vrijheidsberoving, dan naar een vrijheidsbeperking. Maar ook andere criteria spelen een rol in het bepalen van de intensiteit van de avondklok. Deze criteria zijn bijvoorbeeld: de concrete omstandigheden van specifieke situaties, de mogelijkheid van de burgers om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding tijdens de uitvoering van de maatregel en naar de mogelijkheid

---

<sup>202</sup> L. TODTS, “Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid”, T.V.W. 2020, nr. 4, 296.

<sup>203</sup> EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76, Guzzardi tegen Italië, 6 November 1980; EHRM 29 maart 2010, nr. 3394/03, Medvedyev en anderen tegen Frankrijk, §74.

<sup>204</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).; EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, § 58-59; EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev tegen Bulgarije, §115.

<sup>205</sup> EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, § 58-59; EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev tegen Bulgarije, §115.

om sociale contacten te onderhouden.<sup>206</sup> Als we deze criteria erbij halen, neemt volgens mij de intensiteit van de avondklok wat af.

**79.** Vooreerst gaat het namelijk meer om een nachtklok dan om een avondklok. De burgers kunnen overdag nog steeds naar buiten gaan, gaan winkelen, gaan wandelen, verschillende activiteiten gaan doen, gaan werken.... Het is enkel 's nachts dat dit niet mogelijk is.<sup>207</sup> Voor mensen die 's nachts moeten werken is er ook in een uitzondering van de avondklok voorzien.<sup>208</sup> Het is met andere woorden maar in een beperkte tijdsperiode dat mensen niet meer naar buiten kunnen. En dit is dan de tijdsperiode dat de meeste mensen sowieso binnen blijven. Daarnaast is het niet zo dat onze deuren 's nachts door de politie of een cipier worden bewaakt. We mogen weliswaar niet buiten, maar het gevoel dat we echt opgesloten zitten zoals in een cel is er ook niet. Mensen met een koertje, een tuin of een terras hebben nog altijd de mogelijkheid om een frisse neus te halen, zonder dat de politie de deur van hun huis heeft gebarricadeerd. Vervolgens zijn er in de moderne samenleving heel wat mogelijkheden om sociale contacten te onderhouden, zelfs op tijdstippen dat de avondklok geldt. Nu, anders dan tijdens de Wereldoorlogen, beschikt de meerderheid van de bevolking over een mobiele telefoon, waarmee gebeld, ge-sms't, geskypet of gebruik van sociale media gemaakt kan worden. Ook voor oudere mensen in rusthuizen en mensen in ziekenhuizen zien we initiatieven met tablets ontstaan, die de mogelijkheid creëren om met hun vrienden en familie in contact te komen. Hoewel er een avondklok in België van kracht is, denk ik niet dat dit zorgt voor een volledig isolement met zeer verregaande gevolgen. Om deze redenen die hierboven worden aangehaald zou ik voor de avondklok concluderen dat het eerder gaat om een vrijheidsbeperking en niet om een vrijheidsberoving. Bijgevolg zal de maatregel van de avondklok vervolgens worden getoetst aan artikel 2, Vierde Protocol EVRM.<sup>209</sup>

## II. Vrijheidsbeperking geoorloofd?

**80.** Om na te gaan of het instellen van de avondklok geoorloofd is zal in deze paragraaf van hoofdstuk 6 de maatregel worden getoetst aan artikel 2, Vierde Protocol EVRM. Dit artikel waarborgt het recht op bewegingsvrijheid en houdt enkele criteria in waaronder het recht legitiem kan worden beperkt.<sup>210</sup> De criteria die hieronder zullen worden afgetoetst zijn bijgevolg de volgende: Enerzijds zal de rechter nagaan of de inmenging of inbreuk van het recht een wettige grondslag kent. Dit is de legaliteitstoets (1). Anderzijds zal de rechter nagaan of de inbreuk of inmenging evenredig is met het doel dat de overheid wil bereiken met zijn inmenging. Dit is de proportionaliteitstoets (2).

### A. De legaliteitstoets

**81.** Het legaliteitsbeginsel houdt in dat elke inmenging van de rechten door de overheid moet gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Deze grondslag moet op zijn beurt het

---

<sup>206</sup> EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76, Guzzardi tegen Italy, 6 November 1980; EHRM 29 maart 2010, nr. 3394/03, Medvedyev en anderen tegen Frankrijk, §74.

<sup>207</sup> Artikel 14 Ministerieel Besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, BS 28 oktober 2020.

<sup>208</sup> Artikel 14 Ministerieel Besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, BS 28 oktober 2020.

<sup>209</sup> Supra Rn. 18 ev.

<sup>210</sup> Supra Rn. 27.

overheidshandelen en dus het nemen van de maatregelen verantwoorden. Het EHRM heeft eerder bepaald dat een wet in materiële zin voldoende is.<sup>211</sup> Een ministerieel besluit is een wet in materiële zin en zou dus voldoende kunnen zijn. Verder wordt er door het Hof vereist dat de wet voldoende toegankelijk en voorzienbaar is.<sup>212</sup> De avondklok vindt zijn grondslag in een ministerieel besluit.<sup>213</sup> Eerder in hoofdstuk 3 werden de verschillende grondslagen toegelicht waarop het ministerieel besluit zich baseert ter verantwoording van het stellen van de verschillende maatregelen. In hetzelfde hoofdstuk werd toegelicht hoe deze grondslagen moeten worden genuanceerd als eigenlijke wettelijke basissen voor de ministeriële besluiten. Omtrent dit onderwerp is er veel discussie en juridische onzekerheid. In een eerder genoemd arrest van de politierechtbank in Charleroi werd door de rechter beslist dat de avondklok ongrondwettig was.<sup>214</sup> Hij haalde als argumenten aan dat grondwettelijk is bepaald dat de bevoegdheid tot het nemen van zulke beslissingen of maatregelen toekomt aan de Koning en dat de Koning deze bevoegdheid niet algemeen kan delegeren. Volgens hem kunnen krachtens artikel 159 GW de verordeningen en besluiten alleen worden toegepast in zoverre ze in overeenstemming zijn met de wet. Daarnaast bepaalt hij dat artikel 182 van de wet van 15 mei 2007 aan de minister van Binnenlandse zaken wel een bevoegdheid toekent om de bevolking in dreigende omstandigheden te verplichten een plaats te verlaten en om verplaatsingen van de bevolking te verbieden, maar er wordt volgens de rechter aan de minister geen regelgevende bevoegdheid toegekend op basis van deze bepaling. Het eigenlijke doel van deze wet en specifieke bepalingen is volgens de rechter het faciliteren van reddings- en beschermingsoperaties die snel moeten worden opgezet.<sup>215</sup> De wetgeving mag voor geen andere doeleinden worden gebruikt. Om deze redenen laat de rechter het ministerieel besluit buiten beschouwing.<sup>216</sup>

**82.** Deze uitspraak werd echter recent dan weer door de correctionele rechtbank (in beroep) vernietigd. De politierechtbank wordt in het ongelijk gesteld omdat de wet van 15 mei 2007 de minister van Binnenlandse Zaken wel degelijk de mogelijkheid zou bieden om in de huidige omstandigheden dergelijke maatregelen te nemen.<sup>217</sup> Dit werd ondertussen ook meerdere malen bevestigd door de Raad van State.<sup>218</sup> Het is duidelijk dat er op het vlak van het legaliteitsbeginsel heel wat onzekerheid bestaat. Een pandemiewet zou hier een oplossing voor kunnen bieden. Het zou een wettelijk kader bieden voor de maatregelen die bij ministerieel besluit genomen zijn. In hoofdstuk 3 werd de mogelijkheid en de voordelen van een pandemiewet reeds besproken. Voor deze paragraaf kan er geconcludeerd worden dat er veel juridische onzekerheid is over het feit of een ministerieel besluit nu wel of niet een voldoende wettelijk kader vormt voor het nemen van verregaande maatregelen zoals de avondklok. Naar mijn mening vormt het ministerieel besluit geen voldoende grondslag voor het nemen en blijven nemen van verschillende zeer ingrijpende

---

<sup>211</sup> Supra Rn. 41.

<sup>212</sup> Supra Rn. 42 en 43.

<sup>213</sup> Artikel 14 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, *BS* 28 oktober 2020.

<sup>214</sup> Pol. Charleroi, 22 oktober 2020, onuitg.

<sup>215</sup> Supra Rn. 67.

<sup>216</sup> J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *DJK* 2020, nr. 417, 1.

<sup>217</sup> BELGA, *Correctionele rechtbank: avondklok is niet onwettig*, 9 februari 2021, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/correctionele-rechtbank-avondklok-is-niet-onwettig/article-news-1698737.html>.

<sup>218</sup> RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819 in de zaak A. 232.098/AV-147, <http://www.raadvanstate.be/arr.php?nr=248819>.

maatregelen en is er ondertussen al voldoende tijd verstreken waarbinnen een grondig wettelijk kader kon zijn uitgewerkt. Naar mijn mening is de pandemiewet noodzakelijk om de maatregelen die de minister nu blijft uitvaardigen en stilzwijgend blijft verlengen, zoals de avondklok, te verantwoorden. Voor het onderzoek zal wel de proportionaliteitstoets verder worden uitgewerkt, ondanks de onzekerheid over de legaliteit van de maatregel zelf.

### B. De proportionaliteitstoets

**83.** Na het afdoetsen van het legaliteitsbeginsel, moet de rechter nagaan of de inmenging, de beperking van het recht op de bewegingsvrijheid van de burgers rechtmatig is. De rechter maakt op deze manier een afweging tussen verschillende belangen. In dit geval het evenwicht tussen het algemeen belang, dat de volksgezondheid inhoudt en anderzijds van het individueel belang dan in dit onderzoek het recht op bewegingsrecht voor de burger inhoudt.<sup>219</sup> Om dit evenwicht te bepalen betreft de rechter de volgende vier criteria in zijn beoordeling: het legitieme doel van de maatregel, de pertinentie of geschiktheid van de maatregel, de noodzakelijkheid ervan en tot slot de evenredigheid in strikte zin van de maatregel. Dit kwam reeds eerder aan bod in hoofdstuk 1 en 2. Hierna zullen deze criteria effectief worden toegepast op de maatregel van de avondklok.

#### i. Legitiem doel

**84.** Een eerste criteria waaraan moet worden voldaan met betrekking tot het proportionaliteitscriterium is het kunnen voorleggen van een legitiem of geoorloofd doel ter verantwoording van de inmengende overheidshandeling.<sup>220</sup> Deze voorwaarde is ook vanzelfsprekend. Het is namelijk belangrijk voor een legitieme inperking van een grondrecht dat het doel voor die inperking dan ook legitiem is.<sup>221</sup>

In hoofdstuk 1 en 2 werd al aangehaald dat het doel ter bescherming van het algemeen belang wordt aangenomen geoorloofd en legitiem te zijn.<sup>222</sup> Ook de bescherming van de volksgezondheid hoort onder dit algemeen belang. In een arrest voor de Raad van State werd eerder al bepaald dat de avondklok er mede voor zorgt dat het Belgische zorgsysteem niet crasht.<sup>223</sup> In het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, dat werd aangevochten staat in de aanhef te lezen dat: *“Overwegende dat ons land sinds 13 oktober 2020 op nationaal niveau in alarmniveau 4 (zeer hoge alertheid) zit; Overwegende dat het daggemiddelde van de nieuwe besmettingen met het coronavirus COVID-19 in België over de voorbije zeven dagen gestegen is tot 13.858 bevestigde positieve gevallen op 28 oktober 2020; Overwegende dat deze nieuwe exponentiële evolutie tot gevolg heeft dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, opnieuw kritiek wordt; dat op 28 oktober 2020 in totaal 5554 patiënten werden opgenomen in de Belgische ziekenhuizen; dat op diezelfde datum in totaal 911 patiënten werden opgenomen op de diensten van de intensieve zorg; dat de druk op de ziekenhuizen en op de continuïteit van de niet-*

---

<sup>219</sup> Supra Rn. 45 en 46.

<sup>220</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, “De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, RW 2020-21, nr. 10, 363-373.

<sup>221</sup> Supra Rn. 47 en 48.

<sup>222</sup> Supra Rn. 27.

<sup>223</sup> RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819 in de zaak A. 232.098/AV-147, <http://www.raadvanstate.be/arr.php?nr=248819>.



*COVID-19-zorg toeneemt en dat dit een aanzienlijk effect kan hebben op de volksgezondheid; Overwegende het aantal besmettingsgevallen dat werd gedetecteerd en het aantal sterfgevallen dat zich heeft voorgedaan in België sinds 13 maart 2020; dat het aantal overlijdens in België momenteel gemiddeld 59 per dag bedraagt.*<sup>224</sup>

**85.** *Overwegende dat de epidemiologische situatie blijft verslechteren; dat een ongecontroleerde en exponentiële groei van de epidemie moet worden vermeden; dat dus wordt besloten om sommige maatregelen te behouden, andere te verstrengen en nieuwe te nemen; Overwegende dat de huidige epidemiologische situatie nog steeds een drastische beperking van de sociale contacten en van de toegelaten activiteiten vereist; Overwegende de urgentie en het risico voor de volksgezondheid die het coronavirus COVID-19 met zich meebrengt voor de Belgische bevolking.*<sup>225</sup>

Deze verantwoording houdt een algemene verantwoording in voor het nemen van maatregelen ter bestrijding van het coronavirus. Verder werd er ook specifiek voor de avondklok een verantwoording aangehaald in hetzelfde ministerieel besluit. Namelijk het volgende: *“Overwegende dat het zich daartoe opdringt om het gebruik van de openbare ruimte tussen middernacht en 5 uur ‘s morgens tijdelijk te beperken om de besmettingsgraad en de overdracht van het virus te beperken; Overwegende dat dergelijke beperking op de fundamentele vrijheden proportioneel en in de tijd beperkt moet zijn; dat ze echter noodzakelijk is om het fundamentele recht op leven en op gezondheid van de bevolking te vrijwaren; Overwegende dat een gerichte en tijdelijke beperking van het gebruik van de openbare ruimte tussen middernacht en 5 uur ‘s morgens moet bijdragen tot het verminderen van feestelijkheden samenkomsten en alcoholgebruik in omstandigheden waarbij de maatregelen van social distancing of het dragen van een mondkap niet toegepast worden en aldus het aantal besmettingen en de overdracht van het virus te beperken; Overwegende dat dergelijke beperking niet van toepassing is op essentiële niet-uitstelbare verplaatsingen.”*

**86.** Het legitiem doel is duidelijk. De bescherming van de volksgezondheid en het voorkomen van het kapseizen van het Belgisch gezondheidssysteem. De epidemiologische situatie vereist maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus en ter bescherming van het algemeen belang, namelijk de volksgezondheid. Over het feit dat er een legitiem doel voorhanden is voor de verschillende maatregelen, zelfs voor de avondklok, lijkt geen twijfel mogelijk. Voor de avondklok specifiek wordt als verantwoording eveneens aangehaald dat door het invoeren van de avondklok men het aantal besmettingen en de overdracht van het virus wil beperken door situaties te verbieden waar maatregelen en social distancing waarschijnlijk niet worden toegepast. En daarmee is ook hier het legitiem doel, de bescherming van de volksgezondheid.

ii. Pertinentie

**87.** In de tweede stap van de proportionaliteitstoets gaat de rechter na of de avondklok een pertinente of geschikte regel is. De avondklok moet passend en geschikt zijn om het legitiem doel te

---

<sup>224</sup> Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, BS 28 oktober 2020.

<sup>225</sup> Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, BS 28 oktober 2020.

verwezenlijken. Het legitiem doel werd in de bovenstaande paragraaf besproken. Er werd hier geconcludeerd dat het legitiem doel de volksgezondheid inhoudt en het voorkomen van het kapseizen van het Belgisch gezondheidssysteem, maar dit hoort uiteraard ook onder het begrip van de volksgezondheid. Het legitiem doel is een doel ter bescherming van het algemeen belang. De vraag die onder deze paragraaf moet worden beantwoord is de vraag of de avondklok kan bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid?

In hoofdstuk 2 werd reeds besproken vanaf wanneer een maatregel de pertinentietoets kan doorstaan. Vanaf het ogenblik dat de avondklok de volksgezondheid op geen enkele manier vooruit zou helpen of bevorderen, dan zou het een niet-pertinente of geschikte maatregel zijn. Maar indien de avondklok tot op een zekere hoogte zou bijdragen tot het vooruithelpen van de volksgezondheid, hoe klein de bijdrage ook, dan voldoet de avondklok wel aan de kwalificatie van geschikte of passende maatregel.<sup>226</sup> Het is namelijk zo dat de avondklok ervoor zorgt dat mensen minder geneigd zijn om 's avonds samen te komen en om alcohol te gaan kopen en om deze thuis samen te nuttigen. Op die manier verhindert het samenkomsten van groepen mensen en helpt het in de strijd tegen het coronavirus. Verder was de avondklok ook een van de redenen waarom mensen minder zijn samengekomen tijdens de feestdagen. Door de handhavingsmaatregelen van de avondklok hebben wellicht veel mensen besloten om de feestdagen samen met het gezin te vieren in plaats van met de gehele familie. Er kan worden geconcludeerd dat de avondklok een geschikt of passend middel is voor het beschermen van de volksgezondheid in tijden van het coronavirus.

### iii. Noodzakelijkheid

**88.** De derde stap in het toetsingsproces in verband met de proportionaliteit van een bepaalde maatregel is de toetsing naar de noodzakelijkheid van de maatregel. Het onderzoekt de relatie tussen het legitiem doel en het passend middel. In het toetsingsproces van de noodzakelijkheid van de maatregel, gaat de rechter na of er eventueel een minder belastende maatregel voorhanden kan zijn om hetzelfde legitieme doel te bereiken. Hij gaat met andere woorden na of er een ander middel is dat even passend en geschikt is als de avondklok, maar een minder negatieve impact heeft op de grondrechten van de burgers.<sup>227</sup> Het legitiem doel dat werd bepaald ter verantwoording van de avondklok was de bescherming van de volksgezondheid en het voorkomen van het kapseizen van het Belgisch gezondheidssysteem.<sup>228</sup> De avondklok werd ook als passend en geschikt middel geacht om deze doelstelling te bereiken, aangezien het mensen verhindert om 's avonds of tijdens de feestdagen samen te komen.<sup>229</sup> En hoe minder mensen samenkomen, hoe minder kan het virus heeft om zich te verspreiden en hoe meer het de volksgezondheid ten goede komt. De vraag is nu of de avondklok de enige mogelijkheid is om dit doel te bereiken. Zijn er geen alternatieven voorhanden die minder in de grondrechten van de burgers ingrijpen?

---

<sup>226</sup> Supra Rn. 49 en 50.

<sup>227</sup> Supra Rn. 51.

<sup>228</sup> Supra Rn. 84 en 85.

<sup>229</sup> Supra Rn. 87.

**89.** De minister voerde in België ook nog een samenscholingsverbod in.<sup>230</sup> Het samenscholingsverbod zorgt ervoor dat mensen niet mogen samenkomen of slechts in zeer beperkte groepjes van een aantal personen. Het samenscholingsverbod wordt bovendien gehandhaafd aan de hand van boetes. De bedoeling van de avondklok is net hetzelfde. Men wil met het invoeren van de avondklok ervoor zorgen dat mensen niet samenkomen en zo de kans op verspreiding van het virus tegengaan. Maar dit doel kan ook met het samenscholingsverbod worden gerealiseerd. Daarbovenop is het volgens mij ook zo dat het samenscholingsverbod minder ingrijpt in de grondrechten van de mens in tegenstelling tot de avondklok. Mensen hebben bij het samenscholingsverbod nog steeds de mogelijkheid om 's avonds of 's nachts een wandeling met de hond te gaan maken of een frisse neus te gaan halen. Dit is niet het geval bij de avondklok. Toch zorgt ook het samenscholingsverbod ervoor dat deze nachtelijke activiteiten niet in groep gebeuren indien ze correct worden gehandhaafd. Er is in België volgens mij dus een minder ingrijpende maatregel, namelijk het samenscholingsverbod, dat ook geschikt is om dezelfde legitieme doelstelling te bereiken.

**90.** Een volgende vereiste is ook dat het alternatieve middel even doeltreffend is als het middel dat wordt aangekaart. De vraag is nu of een samenscholingsverbod op even doeltreffende wijze zou bijdragen tot het doel in vergelijking met de avondklok. Een samenscholingsverbod lijkt een passende maatregel en is goed te handhaven wanneer de samenscholingen in het openbaar plaats vinden. Moeilijker is het echter wanneer een groepje personen thuis samenschoolt. Voor de handhavers is het noch mogelijk om elk huis te controleren op samenscholingen, noch wettelijk om dit te doen. Slechts na klachten van burens en een toelating van de onderzoeksrechter om het pand te betreden kunnen de ordehandhavers een controle uitvoeren en zo een beperkt aantal samenscholingen in de kiem smoren. In dit geval biedt de avondklok een meer doeltreffende oplossing dan enkel het samenscholingsverbod. De avondklok verbiedt namelijk dat personen zich tijdens een bepaalde periode op de openbare weg mogen bevinden. Dit zorgt ervoor dat minder mensen geneigd zijn om zich naar een andere plaats te begeven omdat ze dan na een bepaald uur niet meer mogen terugkeren. De avondklok biedt op dit vlak zowel een oplossing voor openbare samenscholingen als een doeltreffende manier om huiselijke samenscholingen te helpen voorkomen.<sup>231</sup>

**91.** De conclusie hier is dat er een minder ingrijpend middel voorhanden is, namelijk het samenscholingsverbod om hetzelfde doel te bereiken, namelijk bevordering van de volksgezondheid en voorkoming van verdere verspreiding van het virus, maar dat blijkt dat een samenscholingsverbod niet in alle gevallen even doeltreffend is als een avondklok. Er kan dus worden besloten dat een avondklok naast een pertinent ook een noodzakelijk middel is. De vraag blijft enkel hoelang deze noodzakelijkheid blijft bestaan. De avondklok werd het voorbije jaar steeds stilzwijgend verlengd. De noodzakelijkheid staat vast voor het tijdslot waarin eerst op de avondklok werd overgestapt, maar niet om telkens opnieuw stilzwijgend te verlengen.

---

<sup>230</sup> Artikel 15 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, , *BS* 28 oktober 2020.

<sup>231</sup> L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", *T.V.W.* 2020, nr. 4, 298.

#### iv. Evenredigheid *sensu stricto*

**92.** De beoordeling van de rechter naar de evenredigheid *sensu stricto* van de door de overheid genomen maatregel vormt de laatste stap in zijn beoordeling naar de rechtmatigheid ervan. Het minst belastende en de doeltreffendste maatregel kan nog steeds te belastend zijn voor het individu. In deze stap van het toetsingsproces zal de rechter het belang van het individu (het recht om zich vrij te bewegen) moeten afwegen tegen het algemeen belang (de volksgezondheid).<sup>232</sup> Aangezien in de vorige paragraaf werd geconcludeerd dat er een minder ingrijpend middel voorhanden is, maar dat dit minder ingrijpend middel niet voldoende doeltreffend is om de coronapandemie in te dijken, kan voor deze paragraaf worden geconcludeerd dat met het oog op het algemeen belang, een avondklok wel een evenredige maatregel is.

### III. Conclusie

**93.** Voor de avondklok zal voor dit onderzoek worden geconcludeerd dat het niet gaat om een vrijheidsberoving in de zin van artikel 12 GW en artikel 5 EVRM, maar dat het eerder zal worden gekwalificeerd als een beperking van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2, vierde protocol EVRM. De argumentatie voor deze conclusie ligt in het feit dat het in België meer om een nachtklok gaat, dan om een avondklok, dat de burgers nog steeds overdag en 's avonds naar de winkel kunnen, kunnen gaan wandelen of andere activiteiten kunnen uitvoeren, dat we niet het gevoel hebben dat we volledig zijn opgesloten, zoals in een cel met politiebewaking en dat er tal van mogelijkheden zijn de dag van vandaag om met elkaar in contact te blijven zonder dat we elkaar daar fysiek moeten voor zien.

De beoordeling van de legitimiteit van de vrijheidsbeperkende avondklok lijkt wat meer ingewikkeld. Voor de legaliteitstoets is er heel wat discussie over de grondslag voor het invoeren van de avondklok. Een Ministerieel Besluit lijkt niet de beste manier om een ingrijpende maatregel in te voeren. Daarom wordt in dit onderzoek gepleit voor de invoering van een pandemiewet. De pandemiewet zou de discussie en onzekerheden rond de legitieme grondslag van de maatregelen de wereld uit kunnen helpen. Voor de proportionaliteitsbeoordeling wordt uitgegaan van een legitiem doel, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en het voorkomen van het kapseizen van het Belgisch gezondheidssysteem. Verder werd ook de pertinentie van de avondklok positief beoordeeld. De avondklok draagt namelijk tot op een zekere hoogte bij tot het vooruithelpen van de volksgezondheid, hoe klein de bijdrage ook. Vervolgens werd ook de noodzakelijkheid van de avondklok bevestigd in dit onderzoek. Het samenscholingsverbod mag dan wel een minder ingrijpende maatregel zijn, die hetzelfde doel kan bereiken, maar het samenscholingsverbod lijkt minder doeltreffend dan de avondklok en daarmee kan worden geconcludeerd dat de avondklok noodzakelijk is. Wat de evenredigheid betreft kan worden geconcludeerd dat de avondklok met het oog op het algemeen belang een evenredige maatregel is. Er kan dus algemeen worden geconcludeerd dat de avondklok een legitieme beperking inhoudt van ons recht op bewegingsvrijheid, met de nuance dat een pandemiewet deze conclusie alleen maar zou versterken.

---

<sup>232</sup> Supra Rn. 52 en 53.

Verder moet er ook worden aan toegevoegd dat deze conclusie geldt voor het instellen van de avondklok in oktober 2020, maar niet zonder meer kan worden doorgetrokken voor de gehele periode waarin de avondklok stilzwijgend werd verlengd. De noodzakelijkheid en evenredigheid moet telkens opnieuw worden geëvalueerd.

#### 4.2 Sluiting asiel- en woonzorgcentra

**94.** *"Er is hier niks te doen behalve eten wanneer ze zeggen dat ge moet eten en slapen wanneer ze zeggen dat ge moet slapen. De koeken en boterhammen komen mijn oren uit. Voor mij hoeft het niet meer. Ze mogen mij komen halen, die van hierboven. Daar zie ik misschien zelfs meer mensen dan in het rusthuis. Hier, dat is de hel voor mij. Als mijn familie niet regelmatig belt, dan zijn er dagen zonder gesprekken. De verpleegsters vragen 'hoe is het?'. Ja, dan zegt ge 'goe', he, want ge wilt die mensen niet tot last zijn. Maar het gaat niet. En als ge dat zegt, dan antwoorden ze: 'Allee, en het is nog zo'n schonen dag. Kom, we gaan eten.' Ja, dan moet ge wéér eten."* <sup>233</sup>

Dit is een van de vele getuigenissen van ouderen in een woonzorgcentrum. Het grijpt bij de keel. En niet alleen de ouderen in de woonzorgcentra voelen zich zo, ook asielzoekers moeten hetzelfde doorstaan. Naast de woonzorgcentra, zijn er ook verschillende asielcentra in België in lockdown gegaan ten gevolge van de COVID-19 crisis. Waar wij nog buiten mochten wandelen, winkelen of andere activiteiten uitoefenen, werden deze mensen volledig opgesloten binnen de centra, zonder de mogelijkheid om maar even buiten te komen. Vele van deze mensen werden zelfs opgesloten in hun kamer om de verspreiding van het virus tegen te gaan.

#### I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?

**95.** Een belangrijke vraag voor de verdere behandeling van deze maatregel is de vraag of het sluiten of in lockdown plaatsen van asiel-en woonzorgcentra een vrijheidsberoving of toch eerder een vrijheidsbeperking inhoudt. Deze vraag is belangrijk om te bepalen aan welk van de artikelen uit hoofdstuk 1 deze maatregel moet getoetst worden. Met andere woorden valt de maatregel die hier wordt besproken onder de vrijheidsberoving van artikel 12 GW en artikel 5 EVRM of is het toch een maatregel die verplicht om op een bepaalde plaats te blijven onder artikel 2, Vierde protocol EVRM? Waar ligt de grens tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking? Er wordt door het EHRM in rechtspraak bepaald dat om te weten of er al dan niet sprake is van een vrijheidsberoving, dat er dan moet worden gekeken naar de concrete omstandigheden.<sup>234</sup> In de beoordeling wordt dan rekening gehouden met de aard, duur, gevolgen, modaliteiten van de uitvoering van de maatregel en de manier waarop de maatregel wordt genomen.<sup>235</sup> Het onderscheid tussen een beperking en een beroving ligt dus meer in de intensiteit van de maatregel en niet in de aard of de inhoud van de maatregel.

---

<sup>233</sup> S. Vankersschaever, *Coronamoeheid in het woon-zorgcentrum: "Ze mogen mij komen halen. In de hemel mag ik meer volk zien"*, 15 augustus 2020, [https://www.hbvl.be/cnt/dmf20200815\\_96188159?](https://www.hbvl.be/cnt/dmf20200815_96188159?)

<sup>234</sup> Supra Rn. 8 en 9.

<sup>235</sup> Supra Rn. 8 en 9.

**96.** Naast de criteria die hierboven werden besproken kan het Hof bij de beoordeling over beroving of beperking ook rekening houden met de mogelijkheid van de betrokkene om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding en de effecten op de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden tijdens de uitvoering van de maatregel.<sup>236</sup> Wanneer de feiten aangeven dat het gaat om een maatregel die een vrijheidsberoving inhoudt in de zin van artikel 5 § 1 EVRM, dan maakt het niet uit dat deze maatregel slechts van korte duur is.<sup>237</sup>

Uit de rechtspraak kan worden bepaald dat de notie van vrijheidsberoving zoals bedoeld in artikel 5 §1 EVRM bestaat uit een objectief element en uit een subjectief element.<sup>238</sup> Het objectief element bestaat erin dat een maatregel pas een vrijheidsberoving inhoudt als iemand wordt opgesloten in een bepaalde en beperkte ruimte voor een niet te verwaarlozen tijdsduur zoals kan worden afgeleid uit de criteria die worden bepaald in het arrest *Amuur tegen Frankrijk*<sup>239</sup>. Daarnaast moet er ook nog aan een subjectief element zijn voldaan vooraleer men kan spreken van een vrijheidsberoving.<sup>240</sup> Dit subjectief element houdt in dat een persoon niet geldig heeft ingestemd met de opsluiting of maatregel. Dit werd onder meer bepaald in *Storck tegen Duitsland*.

**97.** Bij het kwalificeren van de maatregel als vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking wordt dus rekening gehouden met de bovenstaande criteria die door de rechtspraak worden aangereikt. In veel gevallen werden ouderen in woonzorgcentra en asielzoekers in asielcentra binnen hun kamer gehouden om verspreiding van het virus tegen te gaan. In veel centra werd ook geen bezoek meer toegelaten om hetzelfde doel te bereiken. Mensen zaten bijgevolg dagenlang, wekenlang en zelfs maandenlang vast op hun kamer, zonder bezoek of zonder de mogelijkheid om even aan de kamer te ontsnappen door de strenge lockdown. Waar de rechtspraak bepaalt dat er vooral naar de intensiteit van de maatregel moet worden getoetst en niet naar de aard of inhoud ervan, kan voor de lockdown van de woonzorg- en asielcentra wel worden besloten dat het een zeer intensieve maatregel was. Bewoners van de betrokken centra moesten letterlijk binnen blijven en hadden nog amper sociaal contact. Er mocht geen bezoek komen en ook groepsactiviteiten onder de bewoners werden vaak stopgezet om het virus geen kans te geven om zich te verspreiden.

**98.** Als er dan verder naar de volgende beoordelingscriteria wordt gekeken om te bepalen of de lockdown van deze centra een vrijheidsberoving inhoudt of niet, wordt er vooral gekeken naar: de mogelijkheid van de betrokkene om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding en de effecten op de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden tijdens de uitvoering van de maatregel. Zoals eerder al werd aangehaald, kregen de bewoners van de betrokken centra binnen de lockdown periode niet de kans om de centra of zelfs in sommige gevallen hun kamer te verlaten. In uitzonderlijke gevallen, mochten bewoners van asielcentra, de site nog verlaten

---

<sup>236</sup> EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, § 58-59; EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev tegen Bulgarije, §115.

<sup>237</sup> EHRM 20 juni 2020, nr. 65367/16, Zelcs tegen Letland, §40.

<sup>238</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>239</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>240</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

om te gaan werken, maar voor de overige tijd moesten ze verplicht binnen blijven. Er is zelfs een frappant voorbeeld terug te vinden in het besluit van de burgemeester van Koksijde om het asielcentrum te sluiten. In de bijlage van het besluit werd zelfs een plan meebepaald, waarbinnen de bewoners mochten gaan wandelen.<sup>241</sup> Met andere woorden er werd een vaste route uitgestippeld voor deze mensen om te gaan wandelen en zij mochten zich daarbuiten niet verplaatsen. Waar niet-bewoners van deze centra, zelfs tijdens de strengste lockdown nog steeds de mogelijkheid hadden om te gaan wandelen of te gaan winkelen, werden deze vrijheden ook van de bewoners van de centra afgenomen.<sup>242</sup>

**99.** Verder kan er ook een verschil worden aangehaald tussen de nationale lockdown voor de 'gewone' burgers en de lockdown voor de bewoners van de woonzorg-en asielcentra met betrekking tot de mate van toezicht en begeleiding en van de effecten ervan. Waar ook bij de toetsing van de avondklok werd gewezen op het feit dat er wel een beperking was om het huis te verlaten, er toch kon worden geconcludeerd dat de burgers zich niet volledig opgesloten voelden zoals in een cel. Er was nog de mogelijkheid om overdag buiten te komen en het was ook niet zo dat er bijvoorbeeld een politieagent of bewaker voor ieders deur stond om de avondklok of lockdown te controleren of handhaven. Bij woonzorg-en asielcentra ligt dat anders. Deze bewoners worden wel gecontroleerd door het (zorg)personeel van de centra. Voor hen is er geen mogelijkheid om aan deze controle te ontsnappen. Het personeel is namelijk verantwoordelijk voor de bewoners en hebben bijgevolg een bepaalde zorg-en waakplicht over deze bewoners. De mate van toezicht tijdens deze maatregel ligt hoger dan bij de eerder besproken maatregel.

**100.** Verder kan er ook wat worden opgemerkt over de mogelijkheid tot het onderhouden van sociale contacten tijdens de uitvoering van de maatregel. Waar er voor de vorige maatregel, de avondklok, werd geconcludeerd dat er voldoende initiatieven zijn om sociale contacten te onderhouden tijdens het uitvoeren van de maatregel, ligt dat hier net iets anders.<sup>243</sup> De groepen die door deze maatregel worden getroffen zijn vooral oudere mensen en arme mensen. Dit zijn net de groepen die minder mogelijkheden hebben om mee te kunnen genieten van de initiatieven die werden opgesomd onder de avondklok. Oudere mensen weten vaak niet hoe ze gebruik moeten maken van de technologie, ze zijn er niet mee opgegroeid en voor hen voelt het allemaal heel raar en beangstigend aan. Er werd in sommige woonzorgcentra wel de mogelijkheid gecreëerd om familieleden door het venster te begroeten, maar ook dat is geen ideale oplossing voor deze mensen. Heel veel bewoners die in een woonzorgcentra terecht komen weten ook niet goed wat er aan de hand is en waarom dat ze geen bezoek krijgen. Daarnaast zijn er ook heel wat bewoners tijdens de lockdown van de woonzorgcentra gestorven zonder dat ze konden worden bijgestaan door hun familie. Voor de asielzoekers is dit een beetje hetzelfde. Veel van deze asielzoekers zijn in België aangekomen zonder

---

<sup>241</sup> Besluit van burgemeester ter vrijwaring van de openbare gezondheid- treffen van bijkomende dringende maatregelen ter beperking van de verspreiding van coronavirus- asielcentrum te R. Vandammestraat, 8 april 2020, [https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331\\_besluit\\_bgm\\_def.pdf](https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331_besluit_bgm_def.pdf).

<sup>242</sup> Besluit van burgemeester ter vrijwaring van de openbare gezondheid- treffen van bijkomende dringende maatregelen ter beperking van de verspreiding van coronavirus- asielcentrum te R. Vandammestraat, 8 april 2020, [https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331\\_besluit\\_bgm\\_def.pdf](https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331_besluit_bgm_def.pdf).

<sup>243</sup> Supra Rn. 79.

geld of bezittingen. Ze hebben vaak niet de mogelijkheid om in contact te komen met familie en vrienden. Door de lockdown is dit gevoel nog versterkt.

**101.** Tot slot bepaalt de rechtspraak dat er pas kan worden gesproken van een vrijheidsberoving als is voldaan aan het objectief en subjectief element dat eerder werd besproken. Het objectief element houdt in dat er sprake is van een vrijheidsberoving wanneer iemand wordt opgesloten in een bepaalde en beperkte ruimte voor een niet te verwaarlozen tijdsduur. Aan deze voorwaarde is zowel voor de woonzorg-als voor de asielcentra voldaan. Er werd immers al eerder aangehaald dat de bewoners voor een niet te verwaarlozen periode binnen de centra moesten blijven en in sommige gevallen zelfs op de kamer moesten blijven. Het subjectief element bepaalt dat er geen geldige instemming mag zijn voor deze maatregel. Naar mijn oordeel is de lockdown maatregel voor de verschillende centra genomen buiten de wil van de bewoners om. En hebben ze op die manier niet geldig ingestemd met de maatregel.<sup>244</sup>

**102.** Om deze redenen die hierboven worden aangehaald zou ik voor de sluiting van de woonzorg- en asielcentra concluderen dat het gaat om een vrijheidsberoving en niet om een vrijheidsbeperking. Bijgevolg van deze conclusie zal de maatregel van de sluiting van de woonzorg- en asielcentra vervolgens worden getoetst aan artikel 12 GW en aan artikel 5 EVRM.

**103.** Een ander belangrijk aspect dat al meerdere malen in rechtspraak van het EHRM aan bod kwam is de eis dat de vrijheidsberoving moet zijn geregeld door het recht van de lidstaat zelf. Waar nodig kan ook verwezen worden naar andere toepasselijke wetgeving of wettelijke normen, inclusief normen die hun oorsprong vinden in het internationaal recht.<sup>245</sup> Deze eis dient als waarborg tegen de bedreiging van willekeur.<sup>246</sup>

Samengevat houdt het legaliteitsbeginsel in dat het overheidshandelen, waarbij een bepaald recht van de burger wordt beperkt of als er door de overheid een inmenging plaatsvindt, dat er dan een wettelijke grondslag moet zijn die het handelen van de overheid kan verantwoorden. De Belgische Grondwet eist dat deze maatregel haar grondslag vindt in een formele wet, het EVRM bepaalt dat een wet in materiële zin voldoende is. Toch moet ervoor zowel de Belgische Grondwet als voor het EVRM voldaan zijn aan het recht op toegankelijkheid en voorzienbaarheid voor de burger als hun grondrecht wordt beperkt.<sup>247</sup>

De maatregelen die hierboven werden besproken werden grotendeels genomen bij besluit uitgevaardigd door de burgemeester. De burgemeester ontleent deze bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan de artikelen 133, 134 en 135 §2 van de Nieuwe Gemeentewet. Er is dus een wettelijke grondslag voorhanden voor de maatregelen die onder deze paragraaf worden besproken.

---

<sup>244</sup> Supra Rn. 10.

<sup>245</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>246</sup> R. NORDIN en S. AKTHER, "Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty", *Law Review*, december 2015, 82-83.

<sup>247</sup> Supra Rn. 11 en 12.



**104.** Verder wordt er vereist dat er voldoende toegankelijkheid is tot de bepaling die het recht van de bewoners van deze centra wegneemt en vervolgens moet het ook voldoende voorzienbaar zijn voor de bewoners wat de bepaling inhoudt en wat de gevolgen ervan zijn.<sup>248</sup> Met betrekking tot de toegankelijkheid kan er op dit vlak niet veel worden gezegd. De besluiten van de burgemeesters die de maatregelen tot sluiting van de centra inhouden zijn vrij toegankelijk. Over de voorzienbaarheid valt meer te zeggen. Er moet bij de toets naar de voorzienbaarheid gekeken worden naar de duidelijkheid van de bepaling. Wordt er duidelijk aangegeven wanneer de vrijheidsberoving aanvangt, of de vrijheidsberoving kan verlengd worden en wanneer deze tot zijn einde komt. Verder moet er ook voldoende zijn gemotiveerd en verantwoord, waarom een vrijheidsberoving noodzakelijk is. De motivering en verantwoording lijken mij in dit geval voorhanden. Het gaat namelijk om de bescherming van de volksgezondheid en meer specifiek ook de gezondheid van de bewoners zelf.<sup>249</sup> Door het nemen van deze ingrijpende maatregel kan de verspreiding van het virus binnen de centra worden ingeperkt en onder controle worden gehouden. Met betrekking tot de termijnen kan echter worden geconcludeerd dat deze niet voorzienbaar zijn. De aanvangstermijn is duidelijk, maar de mogelijkheid tot verlengen en de termijn tot wanneer verlengd kan worden niet expliciet bepaald. Verder zou er ook een effectief rechtsmiddel voorhanden moeten zijn waarmee de betrokkene de rechtmatigheid of de duur van de vrijheidsberoving kunnen betwisten.<sup>250</sup>

**105.** Er kan hier worden geconcludeerd dat de vrijheidsberoving inderdaad voorzien is bij wet en met andere woorden voldoet aan het legaliteitsbeginsel, maar dat er nog wat moet gewerkt worden op het vlak van de voorzienbaarheid van deze wet.

## II. Vrijheidsberoving geoorloofd?

**106.** In hoofdstuk 2 kwam reeds uitvoerig aanbod onder welke omstandigheden een vrijheidsberoving geoorloofd kan zijn. Artikel 5 §1 EVRM somt heel wat toegelaten inperkingen op waarin een persoon wel van zijn persoonlijke vrijheid mag worden beroofd op voorwaarde dat de vrijheidsberoving op rechtmatige wijze en langs een wettelijke weg is gebeurd. Paragraaf 1 somt verschillende toegestane beperkingen op. Doch enkel artikel 5 §1 (e) is van belang om nader te bespreken in het kader van dit onderzoek.<sup>251</sup>

**107.** Tot op heden heeft het EHRM artikel 5 §1(e) EVRM enkel toegepast op personen die zelf besmet zijn met een besmettelijke, overdraagbare ziekte. Zo bepaalde het Hof in de zaak *Enhorn tegen Zweden*, dat het legitiem en geoorloofd was dat een persoon besmet met het HIV-virus in isolatie werd gehouden met het doel om besmetting en verspreiding van het virus tegen te gaan. Het Hof stelde wel enkele criteria waaraan moest zijn voldaan om zo een isolatie of vrijheidsberoving als geoorloofd en legitiem te kunnen kwalificeren. Enerzijds bepaalde het Hof dat het moet gaan de

---

<sup>248</sup> Supra Rn. 12.

<sup>249</sup> Besluit van burgemeester ter vrijwaring van de openbare gezondheid- treffen van bijkomende dringende maatregelen ter beperking van de verspreiding van coronavirus- asielcentrum te R. Vandammestraat, 8 april 2020, [https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331\\_besluit\\_bgm\\_def.pdf](https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331_besluit_bgm_def.pdf)

<sup>250</sup> Besluit van burgemeester ter vrijwaring van de openbare gezondheid- treffen van bijkomende dringende maatregelen ter beperking van de verspreiding van coronavirus- asielcentrum te R. Vandammestraat, 8 april 2020, [https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331\\_besluit\\_bgm\\_def.pdf](https://www.koksijde.be/sites/default/files/media/20200331_besluit_bgm_def.pdf)

<sup>251</sup> Supra Rn. 15 en 16.

verspreiding van een ziekte die gevaarlijk is voor de volksgezondheid. Anderzijds moet de vrijheidsberoving de enige mogelijkheid zijn om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan.<sup>252</sup>

**108.** Om na te gaan of de maatregel, namelijk het in lockdown plaatsen van de woonzorg-en asielcentra, legitiem en geoorloofd is, moeten we deze maatregel toetsen aan artikel 5 §1 (e) EVRM en aan de criteria die hierboven werden besproken. Vooreerst kunnen we inderdaad concluderen dat het coronavirus of meer bepaald het COVID-19 virus een zeer besmettelijk virus is, dat veel mensen heel erg ziek maakt en veel overlijdens tot gevolg heeft.<sup>253</sup> Het staat buiten kijf dat het COVID-19 virus een ziekte is die uiterst gevaarlijk is voor de volksgezondheid. Aan de eerste voorwaarde van artikel 5 §1 (e) EVRM is voldaan.<sup>254</sup> Verder kan er ook worden geconcludeerd dat eens een persoon besmet is met dit virus, de isolatie en dus de vrijheidsbeneming van deze persoon, de enige effectieve mogelijkheid is om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Het virus verspreidt zich namelijk via de lucht. Aan de tweede voorwaarde van artikel 5 §1 (e) EVRM is bijgevolg ook voldaan.<sup>255</sup> Er kan dus worden geconcludeerd dat het in isolatie plaatsen van een persoon, besmet met het COVID-19 virus, een legitieme vrijheidsbeneming is in het licht van het bestrijden van de verspreiden van COVID-19 virus en de bescherming van de volksgezondheid.

**109.** Maar in de woonzorg-en asielcentra wonen niet alleen personen die reeds besmet zijn met het COVID-19 virus. Er verblijven ook heel wat mensen die niet besmet zijn en die ook worden onderworpen aan dezelfde lockdown maatregel. Is deze maatregel ten aanzien van de gezonde, niet-besmette mensen ook legitiem en geoorloofd? Artikel 5 EVRM bepaalt dat personen rechtmatig kunnen worden gedetineerd ter voorkoming van de verspreiding van een besmettelijke ziekte.<sup>256</sup> Ook voor deze situatie moet er getoetst worden aan de twee criteria die door het Hof werden bepaald.<sup>257</sup> Enerzijds moet het gaan om de verspreiding van een virus dat gevaarlijk is voor de volksgezondheid. In de vorige alinea werd reeds bepaald dat het COVID-19 virus kwalificeert als een gevaarlijk en besmettelijk virus dat de volksgezondheid in het gedrang kan brengen. Aan deze voorwaarde blijft voldaan. De tweede voorwaarde die door het Hof werd bepaald houdt in dat de vrijheidsberoving de enige mogelijkheid mag zijn om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan. Minder strikte maatregelen moeten zijn overwogen en onvoldoende geacht vooraleer mag worden overgegaan tot een volledige vrijheidsberoving. Voor besmette personen lijkt het duidelijk dat volledige isolatie noodzakelijk is voor het stoppen van de verspreiding van het virus. Maar mensen die niet besmet zijn volledig opsluiten met hetzelfde doel lijkt onder deze voorwaarde niet verantwoord. Niet-besmette mensen kunnen een mondmasker dragen als ze buiten komen, ze kunnen afstand houden van andere personen, ze kunnen hun handen ontsmetten als voorzorgsmaatregelen om niet besmet te worden of om geen eventuele besmetting door te geven. Er zijn tal van mogelijkheden voor niet-besmette mensen die minder ingrijpend zijn dan een volledige lockdown en die hetzelfde doel kunnen beogen.

---

<sup>252</sup> Supra Rn. 16.

<sup>253</sup> Supra Inleiding.

<sup>254</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, Enhorn tegen Zweden, §43-44.

<sup>255</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, Enhorn tegen Zweden, §43-44.

<sup>256</sup> Artikel 5 EVRM.

<sup>257</sup> EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, Enhorn tegen Zweden, §43-44.

**110.** Toch kunnen we de insteek van de maatregel ook wel ergens begrijpen. De maatregel wordt genomen met de beste bedoelingen, namelijk de zwaksten onder ons beschermen, de ouderen in het rusthuis. Maar weegt deze 'goede bedoeling' dan op tegen de restrictie van de vrijheden van deze mensen? Ik denk het niet. Ik denk dat er voor de niet-besmette bewoners heel wat minder strikte maatregelen konden worden genomen in plaats van de volledige isolatie. Dit geldt niet alleen voor de rusthuisbewoners, maar ook voor de asielbewoners. Er zijn heel wat voorzorgsmaatregelen voorhanden die konden worden ingezet om deze personen te beschermen en hen tegelijk toch nog wat hun vrijheden te gunnen. Voor dit hoofdstuk zal ik concluderen dat de lockdown van de woonzorg-en asielcentra deels rechtmatig en geoorloofd was. Voor de besmette bewoners was een volledige isolatiemaatregel inderdaad noodzakelijk om de verspreiding van het gevaarlijke virus tegen te gaan en op deze manier de volksgezondheid te beschermen. Voor de niet-besmette bewoners lijkt me dat er minder restrictieve maatregelen voorhanden waren om enerzijds de verspreiding van het virus tegen te gaan en anderzijds de bewoners zelf veilig en gezond te houden.

### III. Conclusie

**111.** Voor de sluiting van de woonzorg-en asielcentra zal voor dit onderzoek worden geconcludeerd dat het niet gaat om een loutere vrijheidsbeperking in de zin van artikel 2 Vierde Protocol EVRM, maar dat het eerder zal worden gekwalificeerd als een beroving van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 12 GW en artikel 5 EVRM. De argumentatie voor deze conclusie ligt in het feit dat de bewoners van de betrokken centra tijdens de lockdown dagenlang, wekenlang en zelfs maandenlang vast zaten op hun kamer, zonder bezoek of zonder de mogelijkheid om even aan de kamer te ontsnappen. Waar de rechtspraak bepaalt dat er vooral naar de intensiteit van de maatregel moet worden getoetst en niet naar de aard of inhoud ervan, kan voor de lockdown van de woonzorg-en asielcentra wel worden besloten dat het een zeer intensieve maatregel was. Bewoners van de betrokken centra moesten letterlijk binnen blijven en hadden nog amper sociaal contact. Er mocht geen bezoek komen en ook groepsactiviteiten onder de bewoners werden vaak stopgezet om het virus geen kans te geven om zich te verspreiden. Verder kan er ook een verschil worden aangehaald tussen de nationale lockdown voor de 'gewone' burgers en de lockdown voor de bewoners van de woonzorg-en asielcentra met betrekking tot de mate van toezicht en begeleiding en van de effecten ervan. De bewoners van woonzorg-en asielcentra worden wel gecontroleerd door het (zorg)personeel van de centra. Voor hen is er geen mogelijkheid om aan deze controle te ontsnappen.

Wat betreft de beoordeling van de geoorloofdheid van de maatregel kan worden geconcludeerd dat het coronavirus of meer bepaald het COVID-19 virus een zeer besmettelijk virus is, dat veel mensen heel erg ziek maakt en veel overlijdens tot gevolg heeft. Het staat buiten kijf dat het COVID-19 virus een ziekte is die uiterst gevaarlijk is voor de volksgezondheid. Verder kan er ook worden geconcludeerd dat eens een persoon besmet is met dit virus, de isolatie en dus de vrijheidsbeneming van deze persoon, de enige effectieve mogelijkheid is om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Het virus verspreidt zich namelijk via de lucht. Er kan dus worden geconcludeerd dat het in isolatie plaatsen van een persoon, besmet met het COVID-19 virus, een legitieme vrijheidsbeneming is in het licht van het bestrijden van de verspreiden van COVID-19 virus en de bescherming van de volksgezondheid, aangezien aan beide voorwaarden van artikel 5 §1 (e) EVRM is voldaan. Maar in

de woonzorg-en asielcentra wonen niet alleen personen die reeds besmet zijn met het COVID-19 virus. Er verblijven ook heel wat mensen die niet besmet zijn en die ook worden onderworpen aan dezelfde lockdown maatregel. Artikel 5 EVRM bepaalt dat personen rechtmatig kunnen worden gedetineerd ter voorkoming van de verspreiding van een besmettelijke ziekte onder bepaalde voorwaarden. Aan deze voorwaarden lijkt niet volledig te zijn voldaan, aangezien er minder ingrijpende maatregelen konden worden genomen in plaats van de volledige isolatie. Voor dit hoofdstuk zal ik concluderen dat de lockdown van de woonzorg-en asielcentra deels rechtmatig en geoorloofd was.

### 4.3 Verbod op niet-essentiële verplaatsingen (tweedeverblijvers België)

**112.** *'Tweedeverblijver eist 50 euro van België per dag dat hij niet naar kust kan.'*<sup>258</sup> Zo luidt een krantenkop naar aanleiding van een van de bewegingsbeperkende maatregelen die door de Belgische overheid ter bestrijding van het coronavirus werd uitgevaardigd. In het Ministerieel Besluit van 23 maart 2020 staat te lezen in artikel 7: *'Niet essentiële reizen vanuit België zijn verboden'* en in artikel 8: *'De personen zijn ertoe gehouden thuis te blijven. Het is verboden om zich op de openbare weg en in openbare plaatsen te bevinden, behalve in geval van noodzakelijkheid en omwille van dringende redenen'*. Bijgevolg is het bijvoorbeeld verboden om voor burgers met een tweede verblijf aan de kust, naar de kust te trekken en de lockdown daar door te brengen. Een van de gedupeerden verklaart niet te begrijpen waarom het bezoeken van het tweede verblijf verboden is. *'Wetenschappelijk is daar alvast geen enkele reden voor als wij ons daar aan dezelfde veiligheidsvoorschriften houden als in het binnenland. Viroloog Marc Van Ranst heeft al vaker in de media gezegd dat een verplaatsing naar een tweede verblijf de verspreiding van het virus niet versnelt. Zolang mensen maar in hun eigen 'bubbel' blijven.'*<sup>259</sup> Hebben deze tweedeverblijvers gelijk en gaat deze maatregel te ver, of is deze toch geoorloofd gezien de omstandigheden? Deze vraag wordt hieronder verder onderzocht.

#### I. Vrijheidsberoving of vrijheidsbeperking?

**113.** De eerste vraag die moet behandeld worden is de vraag of het verbod op niet-essentiële verplaatsingen, meer bepaald met toepassing op de tweedeverblijvers, een (legitieme) vrijheidsbeperking inhoudt of toch eerder een schending van het recht op bewegingsvrijheid. Met andere woorden valt de maatregel die hier wordt besproken onder de vrijheidsberoving van artikel 12 GW en artikel 5 EVRM of is het toch een maatregel die valt onder artikel 2, vierde protocol EVRM? Waar ligt de grens tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking? Er wordt door het EHRM in rechtspraak bepaald dat om te weten of er al dan niet sprake is van een vrijheidsberoving, er moet worden gekeken naar de concrete omstandigheden.<sup>260</sup> In de beoordeling van de vorige maatregelen werd dit al eerder besproken. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de aard, duur,

---

<sup>258</sup>H. GOEDGEBEUR, *Tweedeverblijver eist 50 euro van België per dag dat hij niet naar kust kan, Belga, 13 mei 2020,*

<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/05/13/tweedeverblijver-eist-van-belgie-50-per-dag-dat-hij-niet-naar-ku/>

<sup>259</sup>H. GOEDGEBEUR, *Tweedeverblijver eist 50 euro van België per dag dat hij niet naar kust kan, Belga, 13 mei 2020,*

<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/05/13/tweedeverblijver-eist-van-belgie-50-per-dag-dat-hij-niet-naar-ku/>

<sup>260</sup>J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Handboek EVRM, Deel 2*, Mortsels, Intersentia, 2004, 279.

gevolgen, modaliteiten van de uitvoering van de maatregel en de manier waarop de maatregel wordt genomen.<sup>261</sup> Het onderscheid tussen een beperking en een beroving ligt dus meer in de intensiteit van de maatregel en niet in de aard of de inhoud van de maatregel. Naast deze criteria, kan er nog rekening worden gehouden met andere beoordelingselementen, namelijk met de mogelijkheid van de betrokkene om de verplichte verblijfplaats te verlaten, de mate van toezicht en begeleiding en de effecten op de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden tijdens de uitvoering van de maatregel.<sup>262</sup> Verder houdt artikel 2, Vierde Protocol EVRM specifiek in dat eenieder, die zich wettig op het grondgebied bevindt, het recht heeft zich vrij te bewegen binnen de grenzen van de staat.<sup>263</sup> Het is net dat wat het verbod, dat onder deze paragraaf besproken wordt, onmogelijk maakt. Het Hof bepaalde dat een feitelijke en objectieve belemmering nodig is om beperking van het recht in te houden. Het verbod in deze paragraaf voldoet aan deze beschrijving van het Hof.<sup>264</sup>

**114.** Als deze beoordelingscriteria worden toegepast op de maatregel die het verbod oplegt aan tweedeverblijvers om af te reizen naar hun tweede verblijf in België, dan zou men kunnen besluiten dat het hier een loutere vrijheidsbeperking betreft. De tweedeverblijvers worden net zoals de andere burgers zonder tweede verblijf niet opgesloten in hun huis met een soort van bewakingsagent voor hun deur. Niet dat dit nodig is om van een vrijheidsberoving te kunnen spreken, maar louter om aan te tonen dat het hier om een vrijheidsbeperking gaat. Ookal geldt 'de blijf-in-uw-kot-regel' tijdens deze periode van de COVID-19 pandemie, toch is er nog steeds de mogelijkheid om naar de essentiële winkel te gaan om inkopen te doen, of om zich naar het werk te verplaatsen en er zelfs nog de mogelijkheid om een buitenwandeling of buitenactiviteit te ondernemen. De intensiteit van de hier onderzochte maatregel neemt onder deze concrete omstandigheden af en leidt tot een vrijheidsbeperking meer dan tot een vrijheidsberoving. Als gevolg van deze conclusie zal de maatregel van het verbod onder deze paragraaf vervolgens worden getoetst aan artikel 2, Vierde Protocol EVRM.

## II. Vrijheidsbeperking geoorloofd?

**115.** Een volgende vraag die zich opdringt is de vraag of de vrijheidsbeperking die hierboven werd geconcludeerd wel geoorloofd is in het kader van artikel 2, Vierde Protocol EVRM. Dit artikel waarborgt het recht op bewegingsvrijheid en houdt enkele criteria in waaronder het recht legitiem kan worden beperkt.<sup>265</sup> De criteria die hieronder zullen worden afgetoetst zijn bijgevolg de volgende: Enerzijds zal de rechter nagaan of de inmenging of inbreuk van het recht een wettige grondslag kent. Dit is de legaliteitstoets (1). Anderzijds zal de rechter nagaan of de inbreuk of inmenging evenredig is met het doel dat de overheid wil bereiken met zijn inmenging. Dit is de proportionaliteitstoets (2).<sup>266</sup>

---

<sup>261</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

<sup>262</sup> EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk, § 58-59; EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev tegen Bulgarije, §115.

<sup>263</sup> EHRM 13 maart 2006, no. 55762/00 en 55974/00, Timishev tegen Rusland, §44.

<sup>264</sup> P. VAN DIJK e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition*, Mortsel, Intersentia, 2018, 940.

<sup>265</sup> Artikel 2, Vierde Protocol EVRM.

<sup>266</sup> Supra Rn. 27.

## A. De legaliteitstoets

**116.** Het legaliteitsbeginsel houdt in dat elke inmenging van de rechten door de overheid moet gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Deze grondslag moet op zijn beurt het overheidshandelen en dus het nemen van de maatregelen verantwoorden.<sup>267</sup> Het EHRM heeft eerder bepaald dat een wet in materiële zin voldoende is.<sup>268</sup> Een ministerieel besluit is een wet in materiële zin en zou dus voldoende kunnen zijn. Verder wordt er door het Hof vereist dat de wet voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Het verbod op niet-essentiële verplaatsingen vindt zijn grondslag in een ministerieel besluit.<sup>269</sup> De discussie over het feit of een ministerieel besluit wel degelijk een voldoende wettelijke grondslag inhoudt om een indringende maatregel te nemen die de rechten en vrijheden van de burgers aantast en of er toch een pandemiewet moet komen om deze maatregelen te rechtvaardigen, werd doorheen dit onderzoek al verscheidene keren aan het licht gebracht en zal hier dan ook niet opnieuw besproken worden om al te veel herhaling te vermijden.<sup>270</sup> Wel zal hier verder worden ingegaan op het feit dat de wettelijke grondslag waar de maatregel rechtvaardiging vindt voldoende toegankelijk en voorzienbaar moet zijn.<sup>271</sup>

**117.** De eerste vereiste van toegankelijkheid vormt geen probleem. Alle Ministeriële besluiten waarin de maatregelen te vinden zijn worden vervolgens gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en zijn door iedere burger raadpleegbaar. Elke persoon kan dus te allen tijde kennis nemen van de regels en in dit geval maatregelen die hem binden.<sup>272</sup> De tweede vereiste waaraan de wettelijke grondslag voor een maatregel moet voldoen is de vereiste van de voorzienbaarheid. De wet moet voldoende nauwkeurig zijn om toe te laten dat een persoon, in redelijke mate kan voorzien welke rechtsgevolgen een handelen of nalaten met zich meebrengt.<sup>273</sup> Deze vereiste zorgt voor meer problemen als men kijkt naar artikel 7 en 8 van het Ministerieel Besluit van 23 maart 2020. Hiervoor zijn meerdere redenen te vinden. Enerzijds stelt de vereiste van de voorzienbaarheid dat de rechtsgevolgen duidelijk moeten zijn. Op basis van artikel 10 en 11 van hetzelfde Ministerieel Besluit is duidelijk dat de politiediensten de bevoegdheid hebben om tweedeverblijvers die op basis van dit Ministerieel Besluit onrechtmatig verblijven in hun tweede verblijf kunnen worden teruggestuurd naar hun hoofdverblijfplaats. Daarnaast heeft de politie op basis van deze artikelen ook de mogelijkheid om deze tweedeverblijvers te beboeten. Maar of de politie ook de bevoegdheid heeft om actief op zoek te gaan naar deze tweedeverblijvers kan niet uit deze artikelen of uit het Ministerieel Besluit worden afgeleid. Deze gedachtegang geldt zoveel te meer voor tweedeverblijvers die zich op het moment van de bekendmaking van het betrokken ministerieel besluit al in hun tweede verblijf verbleven. Op deze manier voldoet de wettelijke grondslag niet aan de vereiste van de voorzienbaarheid. Er is nog een tweede onduidelijkheid binnen deze besproken bepalingen van het ministerieel besluit. Artikel 8 van het ministerieel besluit vermeldt dat: '*De personen zijn ertoe gehouden thuis te blijven*'. Echter, het begrip 'thuis' wordt niet geduid of gedefinieerd binnen

---

<sup>267</sup> Supra Rn. 41.

<sup>268</sup> Supra Rn. 41.

<sup>269</sup> Artikel 7 en 8 ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 23 maart 2020, *BS* 23 maart 2020.

<sup>270</sup> Supra Rn. 64.

<sup>271</sup> Supra Rn. 42 en 43

<sup>272</sup> GwH 8 maart 2005, nr. 54/2005, B.4.

<sup>273</sup> Cass. 11 december 1953: EHRM 17 februari 2004, nr 39748/98., *Maestri tegen Italië*, §30.

hetzelfde ministerieel besluit. Tweedeverblijvers zouden hun tweede verblijf ook als 'thuis' kunnen zien en daar hun lockdown verplichting willen uitvoeren. De vraag hier is dus hoe 'thuis' moet worden geïnterpreteerd. Als 'thuis' wordt geïnterpreteerd in de strikte zin van de betekenis, betekent dit dat het wordt geïnterpreteerd als de plaats waar men zijn inschrijving in het bevolkingsregister heeft. Deze strikte interpretatie brengt ook problemen met zich mee, want er zijn heel wat tweedeverblijvers die om fiscale redenen gedomicilieerd zijn aan de kust en bij strikte opvolging van het ministerieel besluit van het binnenland naar de kust zouden moeten worden gestuurd door de politie, omdat hun huis in het binnenland zou moeten gezien worden als tweede verblijf en niet hun verblijf aan de kust. Als het begrip 'thuis' in de ruime zin van de betekenis zou moeten worden geïnterpreteerd, dan zou er in de eerste plaats geen schending zijn van het ministerieel besluit wanneer mensen hun tweede verblijf als 'thuis' zien. Daarnaast is er nog een probleem als men kijkt naar de uitzonderingen op het verbod die in het ministerieel besluit worden opgesomd. Het niet-limitatieve karakter van de opsomming in artikel 8 van noodzakelijke en dringende redenen lijkt heel wat ruimte te bieden om het verbod te omzeilen. Het feit dat je naar je tweede verblijf mag om bijstand te bieden aan oudere mensen, jongere personen met een handicap of kwetsbare personen lijkt ook te rechtvaardigen dat je juist naar je tweede verblijf trekt om het risico op besmetting te verkleinen.<sup>274</sup>

**118.** Voor de legaliteitstoets kan voor deze maatregel worden geconcludeerd dat er niet meer wordt ingegaan op de discussie of het ministerieel besluit op zich een voldoende wettelijke grondslag biedt voor de maatregel, maar wel, indien het een voldoende wettelijke grondslag biedt, of ze dan ook voldoende toegankelijk en voorzienbaar is zoals het EHRM dit vereist. Er kan worden besloten dat aan de vereiste van toegankelijkheid zonder problemen is voldaan, maar dat er aan de duidelijkheid en voorzienbaarheid van de bepalingen heel wat schort.

### B. De proportionaliteitstoets

**119.** Na het aftoetsen van het legaliteitsbeginsel, moet de rechter nagaan of de inmenging, de beperking van het recht op de bewegingsvrijheid van de burgers rechtmatig is. De rechter maakt op deze manier een afweging tussen verschillende belangen.<sup>275</sup> In dit geval het evenwicht tussen het algemeen belang, dat de volksgezondheid inhoudt en anderzijds het individueel belang dan in dit onderzoek het recht op bewegingsrecht voor de burger inhoudt. Om dit evenwicht te bepalen betreft de rechter de volgende vier criteria in zijn beoordeling: het legitieme doel van de maatregel, de pertinentie of geschiktheid van de maatregel, de noodzakelijkheid ervan en tot slot de evenredigheid in strikte zin van de maatregel.

#### i. Legitiem doel

**120.** Een eerste criteria waaraan moet worden voldaan met betrekking tot het proportionaliteitscriterium is het kunnen voorleggen van een legitiem of geoorloofd doel ter

---

<sup>274</sup> A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van COVID-19?", DJK 2020, nr. 408, 12-13.

<sup>275</sup> Supra Rn. 45.

verantwoording van de inmengende overheidshandeling.<sup>276</sup> Deze voorwaarde is ook vanzelfsprekend. Het is namelijk belangrijk voor een legitieme inperking van een grondrecht dat het doel voor die inperking dan ook legitiem is. Aangezien het legitiem doel voorhanden ligt en al enkele keren aan bod kwam zal voor deze maatregel besloten worden dat voldaan is aan het legitiem doel, op dezelfde wijze als voor de andere maatregelen en zal er hier niet dieper op worden ingegaan.

## ii. Pertinentie

**121.** In hoofdstuk 2 werd reeds besproken vanaf wanneer een maatregel de pertinentietoets kan doorstaan. Vanaf het ogenblik dat het verbod op niet-essentiële verplaatsingen met een specifieke toepassing op de tweedeverblijvers de volksgezondheid op geen enkele manier vooruit zou helpen of bevorderen, dan zou het een niet-pertinente of geschikte maatregel zijn. Maar indien hetzelfde verbod tot op een zekere hoogte zou bijdragen aan het vooruithelpen van de volksgezondheid, hoe klein de bijdrage ook, dan voldoet de avondklok wel aan de kwalificatie van geschikte of passende maatregel.<sup>277</sup> Als rechtvaardiging voor het verbod met specifieke toepassing voor tweedeverblijvers aan de kust werd verscheidene keren in de actua aangehaald dat het verbod zou bijdragen in het tegengaan van een overbelasting van de beschikbare ziekenhuiscapaciteit van de ziekenhuizen waar de tweede verblijven zich bevinden en het zou helpen om de 'social distancing'- maatregelen te handhaven op deze plaatsen. Het is inderdaad zo dat als tweedeverblijvers worden verboden om naar de kust te trekken dat er zich dan minder volk op de dijk en in de stad zal bevinden. Dus puur theoretisch gezien is het verbod op niet-essentiële verplaatsingen naar het tweede verblijf een geschikte maatregel om de opgegeven doeleinden te bereiken.<sup>278</sup>

## iii. Noodzakelijkheid

**122.** De derde stap in het toetsingsproces in verband met de proportionaliteit van een bepaalde maatregel is de toetsing naar de noodzakelijkheid van de maatregel. Het onderzoekt de relatie tussen het legitiem doel en het passend middel. In het toetsingsproces van de noodzakelijkheid van de maatregel, gaat de rechter na of er eventueel een minder belastende maatregel voorhanden kan zijn om hetzelfde legitieme doel te bereiken. Hij gaat met andere woorden na of er een ander middel is dat even passend en geschikt is als het verbod op niet-essentiële verplaatsingen naar het tweede verblijf, maar een minder negatieve impact heeft op de grondrechten van de burgers.<sup>279</sup>

**123.** In de vorige paragraaf werd reeds aangehaald dat hoewel het virus niet wordt overgedragen door een loutere verplaatsing van een persoon van de ene plaats naar een andere, het wel buiten kijf staat dat de toestroom van tweedeverblijvers op bepaalde plaatsen het risico verhoogt op schending van de 'social-distance' regels.<sup>280</sup> Maar de kernvraag onder deze paragraaf houdt in of het verbod voor tweedeverblijvers om zich naar hun tweede verblijf te verplaatsen de enige manier is

---

<sup>276</sup> B. MEEUSEN en L. FRANÇOIS, "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 363-373;

<sup>277</sup> K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 193.

<sup>278</sup> A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperving van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van COVID-19?", DJK 2020, nr. 408, 12-13.

<sup>279</sup> Supra Rn. 51.

<sup>280</sup> A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperving van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van COVID-19?", DJK 2020, nr. 408, 12-13.



om deze schending van de 'social-distance' maatregelen te voorkomen? Het antwoord op deze vraag lijkt negatief te kunnen worden beantwoord. Er zijn namelijk doorheen de pandemiecrisis heel wat maatregelen door bijvoorbeeld de kustgemeenten genomen om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen konden genieten van de kust met respect voor de afstands- en overige coronamaatregelen. Er werd in bepaalde kustgemeenten een reservatiesysteem ingevoerd om een plekje op het strand te kunnen bemachtigen tijdens de zomermaanden.<sup>281</sup> Er werd op de dijken en in de winkelstraten voorzien in stewards die de afstands- en coronamaatregelen en het éénrichtingsverkeer ter plaatse controleerden. In de winkels werd het systeem van 'alleen-shopper' toegepast en ook in de horeca werden de nodige maatregelen getroffen om zo veel mogelijk het contact tussen verschillende bubbels van personen te vermijden door voldoende afstand te voorzien tussen de eet- en zitgelegenheden. Dit zijn allemaal maatregelen die in de zomer van 2020 werden getroffen om de toestroom van toeristen in goede banen te kunnen leiden en zo corona-proof mogelijk te kunnen laten verlopen. Deze maatregelen zijn beduidend minder strikt dan het verbod voor de tweedeverblijvers om in de periode voorafgaand aan de zomer naar hun verblijf te reizen. Deze maatregelen zijn minder belastende maatregelen die hetzelfde legitieme doel hadden kunnen bereiken. Het legitieme doel was namelijk zo weinig mogelijk contact tussen de burgers en het respecteren van de 'social-distance' maatregelen. Toch oordeelde het Hof dat een redelijk vermoeden of angst, dat zonder de maatregel de gezondheid of een andere legitieme doelstelling in gevaar zou zijn, genoeg is ter verantwoording voor de maatregel. Wel bepaalde het Hof ook dat het redelijk vermoeden correct moet worden gestaafd en gebaseerd moet zijn op correct bewijs.<sup>282</sup> De Belgische overheid heeft volgens mij nagelaten dit bewijs op een voldoende volledige en correcte wijze te brengen. Voor deze paragraaf zal dan ook worden geconcludeerd dat het verbod voor de tweedeverblijvers om naar hun tweede verblijf af te reizen niet noodzakelijk was aangezien er minder strikte maatregelen voorhanden waren die hetzelfde legitieme doel hadden kunnen bereiken.

#### iv. Evenredigheid *sensu stricto*

**124.** De beoordeling van de rechter naar de evenredigheid *sensu stricto* van de door de overheid genomen maatregel vormt de laatste stap in zijn beoordeling naar de rechtmatigheid ervan. De minst belastende en de doeltreffendste maatregel kan nog steeds te belastend zijn voor het individu. In deze stap van het toetsingsproces zal de rechter het belang van het individu (het recht om zich vrij te bewegen) moeten afwegen tegen het algemeen belang (de volksgezondheid).<sup>283</sup> Aangezien in de vorige stap werd geconcludeerd dat het verbieden van tweedeverblijvers om af te reizen naar hun tweede verblijf niet de minst belastende maatregel was die voorhanden en doeltreffend was, kan ook voor deze paragraaf worden geconcludeerd dat de maatregel ook niet evenredig is.

### III. Conclusie

**125.** Voor het verbod voor tweedeverblijvers om zich naar hun tweede verblijf te verplaatsen in België zal voor dit onderzoek worden geconcludeerd dat het niet gaat om een vrijheidsberoving in

---

<sup>281</sup> M. GARE, *Oostende kiest voor reservatiesysteem strand*, 19 mei 2020, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200519\\_04965453](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200519_04965453).

<sup>282</sup> *Supra* Rn. 23 en 24.

<sup>283</sup> K. MÖLLER, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 134.

de zin van artikel 12 GW en artikel 5 EVRM, maar dat het eerder zal worden gekwalificeerd als een beperking van de bewegingsvrijheid in de zin van artikel 2 Vierde Protocol EVRM. De argumentatie voor deze conclusie ligt in het feit dat de tweedeverblijvers tijdens de lockdown en de werking van de besproken maatregel niet worden opgesloten binnen hun huis. Ookal geldt 'de blijf-in-uw-kot-regel' tijdens deze periode van de COVID-19 pandemie, toch is er nog steeds de mogelijkheid om naar de essentiële winkel te gaan om inkopen te doen, of om zich naar het werk te verplaatsen en er zelfs nog de mogelijkheid om een buitenwandeling of buitenactiviteit te ondernemen. De intensiteit van de hier onderzochte maatregel neemt onder deze concrete omstandigheden af en leidt tot een vrijheidsbeperking meer dan tot een vrijheidsberoving.

De beoordeling van de legitimiteit van het verbod lijkt wat meer ingewikkeld. Over de legaliteitstoets is er heel wat discussie. De discussie enerzijds over de vraag of er een voldoende wettelijke grondslag is voor het nemen van zulke maatregelen werd al eerder gevoerd en komt hier niet opnieuw aan bod. Anderzijds is er in het kader van dit verbod nog meer onzekerheid over de legitimiteit ervan aangezien de bepaling heel vaag en onduidelijk is geformuleerd en voorzienbaarheid een van de voorwaarden van legitimiteit is. Verder werd de pertinentie van het verbod positief beoordeeld. Het verbod draagt namelijk tot op een zekere hoogte bij tot het vooruithelpen van de volksgezondheid, hoe klein de bijdrage ook. Vervolgens werd ook de noodzakelijkheid van het verbod op niet-essentiële verplaatsingen voor tweedeverblijvers onderzocht. Er lijken minder ingrijpende middelen voorhanden die hetzelfde legitieme doel kunnen bereiken en nastreven en daarom werd er geconcludeerd dat het verbod niet voldoet aan de noodzakelijkheidstoets. Wat de evenredigheid betreft kan worden geconcludeerd het verbod dus ook niet evenredig is aangezien er minder strikte middelen voorhanden zijn die het algemeen belang en dus de volksgezondheid op een evenredige manier kunnen handhaven. Er kan dus algemeen worden geconcludeerd dat het verbod een legitiem doel nastreeft en pertinent is, maar niet noodzakelijk en evenredig is en dus geen geoorloofde beperking van onze bewegingsvrijheid inhoudt.



## Besluit

De avondklok, de sluiting van de woonzorg-en asielcentra en het verbod voor tweedeverblijvers om naar hun tweede verblijf binnen België te reizen. Het zijn allemaal voorbeelden van bewegingsbeperkende maatregelen die de Belgische overheid het voorbije jaar heeft genomen ter bestrijding van het COVID-19 virus. Het zijn eveneens allemaal voorbeelden van maatregelen die erg ingrepen op de individuele bewegingsvrijheid van de Belgische burgers. De vraag die men zich kan stellen is of dit zomaar kan? Kan de Belgische overheid maatregelen treffen die een grondrecht van de Belgische burgers aantasten? De hoofdvraag voor dit onderzoek klonk bijgevolg als volgt: *“Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?”*. Deze onderzoeksvraag werd beantwoord aan de hand van enkele deelvragen. Er werd namelijk ingegaan op de geoorlooftheid van de avondklok (1), de sluiting van de woonzorg-en asielcentra (2) en het verbod voor tweedeverblijvers om naar hun tweede verblijf binnen België te reizen (3). De toetsing van deze maatregelen heeft uiteindelijk geleid tot een algemene conclusie op de hoofdvraag van het onderzoek.

Wat betreft de legitimiteit van de drie verschillende getoetste maatregelen kan algemeen worden geconcludeerd dat er voor allemaal de maatregelen zich een probleem stelt in dit kader. Het probleem situeert zich op twee gebieden. Enerzijds is er geen eenduidig antwoord te formuleren op de vraag of een ministerieel besluit een voldoende legitieme grondslag vormt voor de ingrijpende bewegingsbeperkende maatregelen die door de Belgische overheid aan de burgers werden opgelegd. Voor dit eerste probleem wordt in dit onderzoek een mogelijke oplossing toegelicht. Een pandemiewet zou het legaliteitsprobleem in het kader van deze maatregelen de wereld uit kunnen helpen. Anderzijds stelt zich voor sommige maatregelen een probleem met betrekking tot de voorzienbaarheid ervan. Er werd door de overheid nagelaten om bepaalde maatregelen correct toe te lichten, de tijdsduur, de gevolgen en de verlengbaarheid ervan te bepalen.

In het kader van de proportionaliteit, kan ook voor de verschillende maatregelen algemeen worden geconcludeerd dat er zich ook heel wat onregelmatigheden stellen. Wat betreft het legitiem doel is er geen twijfel. Het staat buiten kijf dat het algemeen belang, de volksgezondheid en de strijd tegen het COVID-19 virus een legitieme doelstelling vormen. Ook de pertinentie van de verschillende maatregelen vormt zelden een probleem. De maatregelen zijn meestal wel geschikt om het vastgestelde doel te bereiken. Wel zorgen de proportionaliteit en de evenredigheid van de maatregelen soms voor problemen. Vooreerst kan het zijn dat een bepaalde maatregel op het moment zelf een noodzakelijke regel vormt, maar niet meer noodzakelijk blijkt nadat deze al enkele keren stilzwijgend werd verlengd. Het voorbeeld bij uitstek is de avondklok. Verder zijn er soms minder ingrijpende maatregelen die hetzelfde doel kunnen bereiken. Ook dan is er niet voldaan aan het criterium van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Dit werd in het onderzoek vooral vastgesteld bij de maatregel waar de woonzorg-en asielcentra werden gesloten en bij de maatregel waar een verbod werd opgelegd aan de tweedeverblijvers om naar hun binnenlands tweede verblijf af te reizen tijdens de lockdown.

Het is bijgevolg duidelijk dat bij elk van de getoetste bewegingsbeperkende maatregelen vragen kunnen worden gesteld met betrekking tot de geoorloofdheid ervan. Geen enkele van de maatregelen in dit onderzoek heeft de toets aan het individueel recht op bewegingsvrijheid vlekkeloos doorstaan. Dit is een belangrijke vaststelling. De meerderheid van de Belgische burgers volgt de maatregelen opgelegd door de overheid, zonder aarzelen. Dit onderzoek leert dat men moet stilstaan bij de gevolgen dat deze maatregelen teweegbrengen. In sommige gevallen is er zelfs sprake van een vrijheidsberoving dat niet kan worden verantwoord aan de hand van de argumenten voorgelegd door de overheid ter staving ervan. Dit leidt tot een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: *“Bewegingsbeperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus in België, een legitieme beperking of toch eerder een schending van het recht om te gaan en staan waar je wil?”*. Algemeen kan namelijk worden geconcludeerd dat sommige bewegingsbeperkende maatregelen een vrijheidsberoving en dus een schending van het recht op bewegingsvrijheid vormen en sommige andere maatregelen als een beperking van het recht op bewegingsvrijheid worden gekwalificeerd, maar dat ook deze niet altijd geoorloofd zijn en ook een schending van de individuele vrijheid kunnen uitmaken. Bijgevolg kan worden vastgesteld dat de burger niet zomaar klakkeloos moet aannemen en volgen wat de overheid oplegt en dat het belangrijk blijft om altijd na te gaan of rechten en vrijheden gewaarborgd blijven, ook in tijde van crisis!

## **Bibliografie**

### **Wetgeving**

Artikel 5 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 15 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 2, Vierde Protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 12 Belgische Grondwet.

Artikel 105 Belgische Grondwet.

Artikel 108 Belgische Grondwet.

Artikel 187 Belgische Grondwet.

Artikel 4 Wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS* 16 januari 1964.

Artikel 11 Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992.

Artikel 181 Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007.

Artikel 182 Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007.

Artikel 2 Bijzondere Machtenwet 27 maart 2020, *BS* 30 maart 2020.

Artikel 5 Bijzondere Machtenwet 27 maart 2020, *BS* 30 maart 2020.

Artikel 7 en 8 Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 23 maart 2020, *BS* 23 maart 2020.

Artikel 14 Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, *BS* 28 oktober 2020.

Artikel 15 Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, 28 oktober 2020, *BS* 28 oktober 2020.

Artikel 1 Besluit van burgemeester ter vrijwaring van de openbare gezondheid- treffen van bijkomende dringende maatregelen ter beperking van de verspreiding van coronavirus- asielcentrum te R. Vandammestraat, 8 april 2020.

Explanatory Report to Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, *ETS no. 46*, §14-18.

## **Rechtspraak**

EHRM 18 juni 1971, nr. 2832/66; 2835/66; 2899/66, De Wilde, Ooms en Versyp tegen België.

EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74, Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 6 november 1980, nr. 7367/76, Guzzardi tegen Italië, 6 November 1980.

EHRM 22 februari 1989, nr. 11152/84, Ciulla tegen Italië.

EHRM 30 augustus 1990, nr. 12244/86; 12245/86; 12383/86, Fox, Campbell en Hartley tegen het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 27 september 1990, nr. 12535/86, Wassink tegen Nederland, §38; EHRM 10 februari 2016, nr. 66256/11, Sahakyan tegen Armenië.

EHRM 25 juni 1996, nr.19776/92, Amuur tegen Frankrijk.

EHRM 12 oktober 1999, nr. 25277/94; 25279/94; 25282/94; 25285/94; 28048/95; 28192/95; 28456/95, Perks en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 6 april 2000, no. 26772/95, Labita tegen Italië.

EHRM 17 januari 2001, nr. 27785/95, Wloch tegen Polen.

EHRM 4 september 2002, no. 37331/97, Landvreugd tegen Nederland.

EHRM 17 juli 2003, no. 32190/96, Luordo tegen Italië.

EHRM 17 februari 2004, nr 39748/98, Maestri tegen Italië.

EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, Enhorn tegen Zweden.

EHRM 16 juni 2005, nr. 61603/00, Storck tegen Duitsland.

EHRM 13 maart 2006, no. 55762/00 en 55974/00, Timishev tegen Rusland.

EHRM 29 maart 2010, nr. 3394/03, Medvedyev en anderen tegen Frankrijk.

EHRM 20 april 2010, no. 19675/06, Villa tegen Italië.

EHRM 20 augustus 2010, nr. 55555/08, Lelas tegen Kroatië.

EHRM 17 januari 2012, nr. 36760/06, Stanev tegen Bulgarije.

EHRM 23 februari 2012, nr. 29226/03, Creanga tegen Roemenië.

EHRM 15 maart 2012, nr. 39692/09; 40713/09 en 41008/09, Austin en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 15 mei 2012, no. 49458/06, Colon tegen Nederland.

EHRM 11 februari 2013, nr. 25119/09, 57715/09 en 57877/09, James, Wells en Lee tegen Verenigd Koninkrijk.

EHRM 21 oktober 2013, nr. 42750/09, Del Rio Prada tegen Spanje.

EHRM 19 mei 2016, nr. 49441/12, Kolonja tegen Griekenland.

EHRM 5 juli 2016, nr. 23755/07, Buzadji tegen de Republiek van Moldavië.

EHRM 19 augustus 2016, nr. 37289/12, J.N. tegen Verenigd Koninkrijk.

EHRM 15 december 2016, nr. 16483/12, Khalaifa en anderen tegen Italië.

EHRM 23 februari 2017, nr. 43395/09, Tommaso tegen Italië.

EHRM 20 juni 2020, nr. 65367/16, Zelcs tegen Letland.

EHRM 6 januari 2021, nr. 60202/15, I.S. tegen Zwitserland.

RvS 16 september 1975, nr. 17.159.

RvS 17 oktober 2003, nr. 124.361, Gakwaya.

RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819 in de zaak A. 232.098/AV-147.

Cass. 5 november 1920, Pas. 1920, 240.

Cass. 11 december 1953.



GwH 8 maart 2005, nr. 54/2005, B.4.

Pol. Charleroi, 22 oktober 2020, onuitg.

### Adviezen

Adv.RvS nr. 62.592/3 bij ontwerp KB tot vaststelling van he nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied, 3 januari 2018.

Adv. RvS nr. 67.142/AV over een wetsvoorstel dat machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, 25 maart 2020, 8.

### **Rechtsleer**

#### Boeken

BARAK, A., *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, New York, Cambridge University Press, 2012, 638p.

BRACKE, S. e.a., *België voor beginners. Wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 306p.

CHRISTOFFERSEN, J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Brill, 2009, 669p.

FEYEN, S., *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen*, Mortsel, Intersentia, 2020, 1152p.

GARCIA ROCA, J. en SANTOLAYA, P., *Europe of Rights: a compendium of the European Convention on Human Rights*, Leiden, 2012, 674p.

GRABENWARTER, C., *European Convention on Human Rights: Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2014, 600p.

HARBO, T., *The function of proportionality analysis in European Law*, Leiden, 2015, 332p.

HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E., *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University, 2014, 1056p.

LEYSEN, R., e.a., *Liberae Cogitationes*, Mortsel, Intersentia, 2013, 974p.

MÖLLER, K., *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 239p.

MOWBRAY, A., *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, OUP Oxford, 2012, 936p.

PANOMARIOVAS, A. en LOSIS, E., *Proportionality: from the concept to the procedure*, Mykolo Romerio University, 2010, 263p..

PIRKER, B., *Proportionality Analysis and Models of Judicial Review*, Groningen, Europa Law Publishing, 2013, 453p.

SCHABAS, W.A., *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, 1440p.

SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 500p.

VAN DIJK, P. e.a., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5th edition (hardcover)*, Mortsel, Intersentia, 2018, 1230p.

VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y., *Handboek EVRM, Deel 2*, Mortsel, Intersentia, 2004, 1828p.

VELAERS, J., *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure/ la Charte, 2019, 651p.

#### Tijdschriften

A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van COVID-19?", DJK 2020, nr. 408, 12-13.

BREMS, E.& LAVRYSEN, L., "'Don't Use a Sledgehammer to Crack a Nut': Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights", *Human Rights Law Review*, 2015, 139-168.

CHATZIVASSILIOU, D., "The Guarantees of Judicial Control with Respect to Deprivation of Liberty under Article 5 of the European Convention of Human Rights", *ERA Forum* 5, 2004, 499-519.

FLO, J., "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", DJK 2020, nr. 417, 1-2.

LAVRYSEN, L., "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR*, 2020, nr. 2, 8-10.

MARIQUE, Y., "Proportionaliteit", *MCP\_OOO* 2020, nr. 2, 291-292.

MARTIN, R., "The Exercise of Public Health Powers in Cases of Infectious Disease: Human rights Implications", *Medical Law Review*, Volume 14, 2016, 132-143.

MEEUSEN, B. en FRANÇOIS, L., "De ene toets is de andere niet. Variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", RW 2020-21, nr. 10, 363-373.

MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", T.V.W. 2020, nr. 4, 248-260.

MÜLLER, J., "European Human Rights Protection in times of terrorism- the state of emergency and the emergency clause of the European Convention on Human Rights (ECHR)", Springer, 16 oktober 2018, 581-591.

PEPELIER, P., "Crisisbeheer per ministerieel besluit", T.V.W. 2020, nr. 4, 282-291.

TODTS, L., "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", T.V.W. 2020, nr. 4, 292-302.

TODTS, L., "Het gemeentelijk plaatsverbod: een eerste verkenning en toetsing aan het fundamentele recht op persoonlijke bewegingsvrijheid", TBP 2015, nr. 8, 432-448.

VAN DE HEYNING, C., *Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?*, RW 2019-20, nr. 37, 1443-1444.

## **Internetbronnen**

### Artikels

COUNCIL OF EUROPE, *Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and Security*, 31 december 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_5\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_ENG.pdf).

DAWOOD, A. en ELLIOT, W.B., *Limitation clauses*, International IDEA constitution-building primers, 2014, 1, <https://www.idea.int/publications/catalogue/limitation-clauses>.

HAECK, B., *Is een pandemiewet nog nodig?*, 2 februari 2021, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/is-een-pandemiewet-nog-nodig/10281349>.  
<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/05/13/tweedeverblijver-eist-van-belgie-50-per-dag-dat-hij-niet-naar-ku/>.

MCKEEVER, A., *Uitbraak coronavirus is nu officieel een pandemie. Waarom is dat belangrijk?*, 5 november 2020, <https://www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/03/waarom-de-uitbraak-van-covid-19-een-pandemie-kan-worden>.

NORDIN, R. en AKTHER, S., *Rights guaranteed under the ECHR for the protection of persons deprived of their liberty*, Law Review, december 2015, 82-83,

file:///Users/VDV/Downloads/PublishedCopyTheLawReview20156RightsGuaranteedundertheECHR%20(1).pdf.

SCIENSANO, *Coronavirus en COVID-19*, s.d., <https://www.sciensano.be/nl/gezondheidsonderwerpen/coronavirus>.

SCIENSANO, *Epidemiologisch Bulletin van 23 februari 2021*, 23 februari 2021, <https://covid-19.sciensano.be/sites/default/files/Covid19/Meest%20recente%20update.pdf>.

VAN HAEGENBORGH, G. en VERRIJDT, W., *De noodtoestand in het Belgische Publiekrecht, november 2016*, [https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search\\_scope=Lirias&tab=default\\_tab&lang=en\\_US&fromSiemap=1](https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1838347&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSiemap=1).

TRIMBACH, M., *Vijf vragen over de avondklok: hoe werkt die en wat kan die bijdragen aan de bestrijding van corona?*, 20 januari 2021, <https://www.dvhn.nl/extra/Vijf-vragen-over-de-avondklok-Wat-is-het-en-waarom-26351409.html>.

VAN DALE, *Betekenis 'avondklok'*, s.d., [https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/avondklok#.YJJ\\_9JMzYy4](https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/avondklok#.YJJ_9JMzYy4).

VAN DALE, *Betekenis 'pandemie'*, s.d., <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/pandemie#.YDYIF5NKiuU>.

VERELST, K., *Zelfs corona is geen excuus voor ongrondwettigheid*, 22 oktober 2020, <https://www.tijd.be/opinie/algemeen/zelfs-corona-is-geen-excuus-voor-ongrondwettigheid/10259818.html>.

VERRIJDT, W., *De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen*, 21 mei 2020, <https://www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/>.

ZORG-EN GEZONDHEID, *Hoe een besmetting van corona voorkomen?*, s.d., [https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/WVG\\_Corona\\_afficheA3\\_7tips\\_sept20.pdf](https://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/WVG_Corona_afficheA3_7tips_sept20.pdf).

#### Krantenartikels

BELGA, *Correctionele rechtbank: avondklok is niet onwettig*, 9 februari 2021, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/correctionele-rechtbank-avondklok-is-niet-onwettig/article-news-1698737.html>.

GARE, M., *Oostende kiest voor reservatiesysteem strand*, 19 mei 2020, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200519\\_04965453](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200519_04965453).

GOEDGEBEUR, H., *Tweedeverblijver eist 50 euro van België per dag dat hij niet naar kust kan, Belga*, 13 mei 2020,

VANANKERSSCHAEVER, S., *Coronamoeheid in het woon-zorgcentrum: "Ze mogen mij komen halen. In de hemel mag ik meer volk zien"*, 15 augustus 2020, [https://www.hbvl.be/cnt/dmf20200815\\_96188159](https://www.hbvl.be/cnt/dmf20200815_96188159).

VERSTREPE, K., *De pandemiewet: het vaccin om onze rechtstaat te redden?*, 4 februari 2021, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/de-pandemiewet-het-vaccin-om-onze-rechtstaat-te-redden/article-opinion-1696499.html>.