

▶▶
UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

Afwijken van mensenrechten tijdens een gezondheids crisis? Een onderzoek onder het EVRM en naar Belgisch recht in de context van COVID-19

Iris Clerix

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

PROMOTOR :

Prof. dr. Stijn SMET

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

Afwijken van mensenrechten tijdens een gezondheidscrisis? Een onderzoek onder het EVRM en naar Belgisch recht in de context van COVID-19

Iris Clerix

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

PROMOTOR :

Prof. dr. Stijn SMET

Samenvatting

Deze masterthesis handelt over het systeem van afwijkingen van mensenrechten onder artikel 15 EVRM, gebaseerd op de volgende onderzoeksvraag: "In welke mate en onder welke voorwaarden kan een overheid afwijken van mensenrechten in tijden van een gezondheids crisis onder het EVRM en naar Belgisch recht?".

Tijdens de COVID-19-crisis deden verschillende Europese landen een beroep op artikel 15 EVRM. Het artikel is een afwijkingsclausule die het mogelijk maakt dat lidstaten bepaalde mensenrechten tijdelijk schorsen. Dit artikel bevat geen vrijgeleide om af te wijken van mensenrechten, want er moet voldaan zijn aan drie materiële, cumulatieve voorwaarden: noodtoestand, noodzakelijkheid en subsidiariteit. Daarnaast is er ook een formele vereiste: er moet een officiële kennisgeving gebeuren aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Tien Europese landen deden een beroep op deze afwijkingsclausule uit het EVRM. Omdat het overeenkomstig artikel 187 Gw. niet mogelijk is om de Grondwet te schorsen, kan België niet afwijken van de mensenrechten onder artikel 15 EVRM. Bovendien bestaat er in België geen noodtoestand, waardoor een afwijking onder artikel 15 EVRM de facto onmogelijk is. België moet zich dus beroepen op andere grondslagen om een crisissituatie het hoofd te bieden. Omdat de juridische grondslag van de coronamaatregelen regelmatig ter discussie staat, wordt een bijzondere aandacht besteed aan de aankomende pandemiewet.

Omdat de aanpak van de COVID-19 van België op formeel vlak zodanig verschilt van de tien Europese landen die wel kunnen afwijken onder artikel 15 EVRM doet deze masterthesis ook een rechtsvergelijkend onderzoek: is er effectief een verschil tussen een afwijking en een niet-afwijking op vlak van de genomen coronamaatregelen? Volgend op het rechtsvergelijkend onderzoek tussen België en de tien andere Europese landen vindt er een evaluatie plaats: is het systeem van afwijkingen van mensenrechten goed zoals het is of zijn er verbeteringen mogelijk? Is met andere woorden een herziening van artikel 15 EVRM noodzakelijk? En niet alleen artikel 15 EVRM wordt geëvalueerd, maar ook artikel 187 Gw. ondergaat een grondige evaluatie, meer bepaald wordt de invoering van de noodtoestand in België aangehaald.

Dankwoord

Deze masterthesis werd geschreven in het kader van mijn 2^{de} master in de rechten, tijdens een uitzonderlijke periode. Een periode waarover ik mijn masterthesis schrijf, namelijk het afwijken van mensenrechten in tijden van een gezondheids crisis. Voor mij waren mensenrechten een nog onbekend terrein, waardoor het een behoorlijke uitdaging was om deze masterthesis tot een goed einde te brengen. Dit was natuurlijk niet gelukt zonder een aantal personen, die ik dan ook graag wil bedanken in dit dankwoord.

Vooreerst wil ik mijn promotor, prof. dr. Stijn SMET, graag bedanken voor de uitstekende begeleiding. Dankzij hem werd ik na mijn onderzoeksvoorstel op het juiste pad gezet en kreeg ik een beter inzicht in de materie van de mensenrechten. Bovendien kreeg ik steeds constructieve, snelle en duidelijke feedback, die ervoor zorgde dat deze masterthesis tot een goed einde kon worden gebracht.

Daarnaast bedank ik mijn ouders die steeds voor mij klaar stonden tijdens het schrijven van deze masterthesis. De oppepper, die ik soms nodig had, konden zij mij geven. Ik wil hen niet enkel hiervoor bedanken, maar ook voor de kans die zij mij gaven om na mijn professionele bachelor Rechtspraktijk nog een schakelprogramma en een master Rechten te kunnen volgen.

Ook mijn beste vriendin Sharyn stond steeds voor mij klaar, zorgde voor de nodige ontspanning en wist mij te motiveren. Als laatste bedank ik graag mijn vriend Robin, die mij niet alleen steunde, maar ook een luisterend oor bood. Want ik werkte niet alleen aan deze masterthesis, maar ook aan onze toekomstige thuis. Bovendien startte ik reeds op mijn eerste job, waardoor het schrijven van deze masterthesis geen sinecure was, maar waardoor ik oprecht trots ben met het resultaat.

Iris Clerix,
Bree, 12 mei 2021

Inhoudsopgave

Dankwoord	3
Inhoudsopgave.....	5
Lijst van afkortingen.....	9
1. Inleiding.....	11
2. Methodologie	13
3. Toepasselijke mensenrechten in het kader van een gezondheidscrisis	15
3.1. Algemeen	16
3.2. Het recht op leven – Artikel 2 EVRM	17
3.3. Het recht op vrijheid en veiligheid – Artikel 5 EVRM.....	19
3.4. Het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven – Artikel 8 EVRM	21
3.5. Het recht op onderwijs – artikel 2 prot. nr. 1 EVRM	23
3.6. De vrijheid van vergadering en vereniging – Artikel 11 EVRM.....	24
3.7. De vrijheid van verplaatsing – Artikel 2 prot. nr. 4 EVRM	25
3.8. Afwijking versus beperking	26
4. Algemeen juridisch kader	29
4.1. Artikel 15 EVRM	30
4.1.1. Ratio legis.....	30
4.1.2. Inhoud	31
4.1.3. Beperkingen.....	32
4.1.4. Afwijkingsmogelijkheid.....	32
4.1.5. Voorwaarden	33
4.1.5.1. Noodtoestand.....	33
4.1.5.2. Noodzakelijkheid.....	35
4.1.5.3. Subsidiariteit.....	36
4.1.6. Procedure	36
4.1.7. Toezicht	38
4.1.8. Margin of appreciation.....	39
4.1.9. Advies Raad van Europa	40
4.2. Artikel 187 Gw.....	42
4.2.1. Achtergrond	42
4.2.2. Inhoud	43
4.2.3. Andere mogelijkheden	44
4.2.3.1. Gewone beperkingsmogelijkheid	45
4.2.3.2. Uitzonderingsregimes	45
4.2.4. Artikel 53 EVRM	46

4.2.5.	Juridisch kader	47
4.2.5.1.	Enkele opmerkingen	48
4.2.5.2.	Wettelijke grondslag	48
4.2.5.3.	Pandemiewet.....	49
5.	Toepassing in de context van COVID-19: rechtsvergelijkend onderzoek.....	53
5.1.	België.....	55
5.1.1.	Bevoegdheid	55
5.1.2.	Maatregelen	55
5.1.2.1.	Contact tracing	56
5.1.2.2.	Sociaal leven.....	58
5.1.2.3.	Onderwijs	60
5.1.2.4.	Samenscholingsverbod.....	61
5.1.2.5.	Vrijheidsbeperkingen	62
5.1.2.5.1.	Niet-essentiële verplaatsingen en reisverbod	62
5.1.2.5.2.	Quarantaineverplichting	63
5.1.2.5.3.	Avondklok	64
5.1.2.5.4.	Tweede verblijf.....	65
5.1.2.5.5.	Vrijheidsberoving versus vrijheidsbeperking	65
5.2.	Andere Europese landen	67
5.2.1.	Overzicht.....	67
5.2.2.	Formeel.....	70
5.2.3.	Materieel	71
5.2.3.1.	Artikel 8 EVRM.....	71
5.2.3.2.	Artikel 11 EVRM.....	72
5.2.3.3.	Artikel 2 prot. nr. 1 EVRM.....	72
5.2.3.4.	Artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.....	72
5.2.3.5.	Overige	73
5.3.	Rechtsvergelijkend besluit	75
6.	Conclusie.....	77
6.1.	Algemeen besluit.....	78
6.2.	Nood aan herziening?.....	79
6.2.1.	Artikel 15 EVRM	79
6.2.1.1.	Kritische overwegingen	79
6.2.1.2.	Aandachtspunten	81
6.2.1.3.	Herzieningsmogelijkheden	82
6.2.1.3.1.	Inbedding.....	82
6.2.1.3.2.	Betrokkenheid	83
6.2.1.3.3.	Informatie	83
6.2.1.3.4.	Timing	84
6.2.1.3.5.	Raad van Europa	85

6.2.1.3.6.	Samengevat	85
6.2.2.	Belgische overheid	86
6.2.2.1.	Aandachtspunten	86
6.2.2.2.	Artikel 187 Gw. en de noodtoestand.....	87
	Bibliografie	91

Lijst van afkortingen

EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FIRM	Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens
GBA	Gegevensbeschermingsautoriteit
GDPR	General Data Protection Regulation
Gw.	Belgische Grondwet
HRJ	Hoge Raad voor de Justitie
IVBPR	Internationaal Verdrag voor Burgerrechten en Politieke Rechten
KB	Koninklijk Besluit
MB	Ministerieel Besluit
Prot.	Protocol
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
WCB	Wet betreffende de Civiele Bescherming
WCV	Wet betreffende de Civiele Veiligheid
WPA	Wet op het Politieambt
WHO	World Health Organization

1. Inleiding

"Pandemics generate fear and insecurity. It is precisely at such times that the values of human rights - based on fundamental principles of liberty, fairness, mutual support and human dignity - come into their own."¹

1. Met deze stelling leid ik graag mijn masterthesis in. Een masterthesis geschreven in een uitzonderlijke periode, want inderdaad de waarden van mensenrechten worden door de COVID-19-crisis op de proef gesteld, hetgeen deze masterthesis duidelijk zal maken.

2. 2020, een jaar dat geschiedenis schrijft. België en de rest van de wereld krijgt te maken met een pandemie: COVID-19. De impact van COVID-19 is enorm: wereldwijd worden er ingrijpende maatregelen genomen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Deze beperkingen bestaan voornamelijk uit vrijheidsbeperkingen en de inperking van de sociale contacten van burgers.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vragen gesteld kunnen worden bij deze maatregelen. Kan de overheid de sociale contacten van burgers beperken? Kan zij burgers opleggen om voor een bepaald uur thuis te zijn? Of simpelweg de contacten van burgers nagaan? Staan deze maatregelen op gespannen voet met onze mensenrechten?

Dat gezondheid boven alles gaat, wordt door COVID-19 eens zo duidelijk. Een balans vinden tussen het recht op leven en de overige mensenrechten is essentieel. Daarom is het noodzakelijk een afweging te maken tussen, langs de ene kant, maatregelen die genomen worden ter bestrijding van het coronavirus en, langs de andere kant, de gevolgen die deze maatregelen hebben op de mensenrechten. Deze maatregelen kunnen een beperking of een afwijking inhouden van de mensenrechten. Een beperking houdt in dat een mensenrecht in een bepaalde situatie niet speelt en wordt toegepast in normale situaties.² Een afwijking houdt in dat ten tijde van een noodtoestand, en dus in niet-normale situaties, van mensenrechten kan worden afgeweken, waardoor bepaalde mensenrechten geschorst worden. In deze masterthesis wordt deze laatste mogelijkheid nader onderzocht. Dit niet alleen op Europees niveau, op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar ook op nationaal niveau. Welke maatregelen neemt België om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan en op welke juridische grondslag zijn de maatregelen gebaseerd?

3. De onderzoeksvraag die behandeld wordt in deze masterthesis is dan ook de volgende: *"In welke mate en onder welke voorwaarden kan een overheid afwijken van mensenrechten in tijden van een gezondheidscrisis onder het EVRM en naar Belgisch recht?"*.

¹ R. DAEMS, "PACE and COVID-19: Safeguarding democratic health in times of health crisis", <https://pace.coe.int/en/pages/covid-19-special-page>.

² J. VILJANEN, *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law*, Tampere, Tampere University Press, 2003, 25.

2. Methodologie

4. In deze masterthesis wordt onderzoek gedaan naar de afwijkingen van mensenrechten tijdens een gezondheids crisis, en meer bepaald COVID-19. In 2020 worden mensen wereldwijd geconfronteerd met een pandemie, waardoor verregaande maatregelen noodzakelijk zijn om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Deze maatregelen kunnen een afwijking inhouden op onze mensenrechten.

5. Binnen het bestek van deze masterthesis is het onmogelijk om alle bestaande gegevens te verwerken. Daarom wordt gefocust op de afwijkingen van mensenrechten zoals bepaald in artikel 15 EVRM en de toepassing die dit artikel vindt in het nationaal recht. Bij het lezen van deze masterthesis zal het opvallen dat België een enigszins vreemde eend in de bijt is. Een uitbreiding naar andere mensenrechtenverdragen die ook in een systeem van afwijkingen voorzien, zoals bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, zou dit onderzoek te ver leiden. De uitbreiding naar het Belgisch recht zorgt ervoor dat er een analysering van bepaalde Belgische maatregelen mogelijk is. Bovendien worden enkel de relevante mensenrechtenbepalingen die ten tijden van een gezondheids crisis van toepassing zijn, aangehaald. Voor de maatregelen die de Belgische overheid neemt, wordt er enkel gebruik gemaakt van de federale wetgeving om het overzicht te bewaren.

6. Het doel is om (1) een overzicht te geven van de relevante mensenrechtenbepalingen uit het EVRM tijdens een gezondheids crisis, (2) het juridisch kader te schetsen van de afwijkingsmogelijkheid onder artikel 15 EVRM en op het nationaal niveau, (3) de verschillende landen die een officiële kennisgeving deden conform artikel 15, §3 EVRM te vergelijken met het specifieke artikel 187 Gw. in België, en (4) het bestaande systeem van afwijkingen en de Belgische situatie te evalueren en een beeld te geven van een mogelijke (noodzakelijke) herziening. Dit alles moet ertoe leiden een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag: *"In welke mate en onder welke voorwaarden kan een overheid afwijken van mensenrechten in tijden van een gezondheids crisis onder het EVRM en naar Belgisch recht?"*.

De eerste drie onderdelen worden opgelost aan de hand van een beschrijvende methode. Bij het laatste onderdeel wordt er gebruik gemaakt van een evaluatieve methode. De eerste drie onderdelen moeten een theoretische basis bieden om in het laatste onderdeel een evaluatie te doen van het afwijkingssysteem.³

Dit onderzoek vat aan met een ophijsting van de toepasselijke mensenrechten in het kader van een gezondheids crisis, waarna het algemeen juridisch kader wordt geschetst, zowel wat betreft het EVRM als het nationaal recht. Daarna volgt het eigenlijke doel van deze masterthesis: de toepassing op COVID-19. Het onderzoek eindigt met een conclusie, inclusief een evaluatie van het bestaande systeem onder het EVRM en het nationaal recht.

³ L. KESTEMONT, P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRYIN (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 42-69.

3. Toepasselijke mensenrechten in het kader van een gezondheidscrisis

7. Het door de Raad van Europa opgestelde Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bevat allerlei bepalingen die de rechten en vrijheden van burgers garanderen. Dit instrument is gebaseerd op de Universele Verklaring inzake de Rechten van de Mens.⁴ Het doel van het Verdrag is om bepaalde mensenrechten vast te stellen in een bindende overeenkomst en te voorzien in het toezicht op de naleving van die mensenrechtenbepalingen.⁵ Deze mensenrechtenbepalingen werden in 2020 behoorlijk op de proef gesteld.

8. Verschillende Europese Staten nemen in 2020 ingrijpende maatregelen die uitmonden in een zogenaamde *lockdown*. Lockdown heeft geen specifieke, wettelijke definitie, maar wordt meestal gebruikt om te verwijzen naar maatregelen die worden genomen om de sociale interacties tussen mensen in te perken door de bevoegde overheidsorganen.⁶ Ook België neemt maatregelen om het coronavirus in te dijken door middel van twee lockdowns.

Deze maatregelen hebben allemaal betrekking op de rechten en vrijheden van burgers. Natuurlijk zijn niet alle mensenrechten even relevant in het kader van een gezondheidscrisis. Omdat een overzicht van alle mensenrechten te ver zou leiden binnen het bestek van deze masterthesis, worden enkel de mensenrechten weergegeven die relevant zijn tijdens COVID-19. Het belangrijkste mensenrecht in casu is het recht op vrijheid en veiligheid.⁷ De beperking van dit recht leidt tot beperkingen op andere mensenrechten waaronder het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven⁸, het recht op onderwijs⁹, de vrijheid van vergadering en vereniging¹⁰ en de vrijheid van verplaatsing¹¹. Deze mensenrechten staan, tijdens een gezondheidscrisis, recht tegenover het recht op leven, inclusief het recht op gezondheid.¹² Dit leidt tot een afweging tussen het recht op leven en de andere genoemde mensenrechten.

⁴ C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 224; *Ibid.*, 104-105.

⁵ K. LEMMENS, "General survey of the convention", in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, 4.

⁶ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 5.

⁷ Art. 5 EVRM.

⁸ Art. 8 EVRM.

⁹ Art. 2 prot. nr. 1 EVRM.

¹⁰ Art. 11 EVRM.

¹¹ Art. 2 prot. nr. 4 EVRM.

¹² Art. 2 EVRM.

3.1. Algemeen

9. Mensenrechten leggen de lidstaten verplichtingen op die zij moeten respecteren. Wanneer een lidstaat partij wordt bij een verdrag, in casu het EVRM, dan nemen zij verplichtingen op om die mensenrechten te respecteren, te beschermen en na te komen. De verplichting tot respecteren (*duty to respect*) houdt in dat de lidstaten zich onthouden van inmengingen en beperkingen op het genot van de mensenrechten. De verplichting om te beschermen (*duty to protect*) houdt in dat de lidstaten individuen en groepen beschermen tegen schendingen van de mensenrechten. De verplichting tot nakoming (*duty to fulfill*) houdt in dat de lidstaten positieve acties moeten ondernemen om het genot van de mensenrechten te garanderen.¹³ Concreet betekent dit dat lidstaten niet enkel moeten ingrijpen om mensenrechtenschendingen te vermijden, maar ook dat zij preventieve en repressieve maatregelen nemen die ervoor zorgen dat er wordt voldaan aan de mensenrechtenstandaarden.¹⁴

De klassieke grondrechten, zoals bepaald in het EVRM, zijn afweerrechten, waarmee wordt bedoeld dat dit voor de lidstaten een onthoudingsverplichting inhoudt. De lidstaten moeten zich in beginsel onthouden van het maken van inbreuken op de rechten en vrijheden. Dit zijn de negatieve verplichtingen van de mensenrechten. Daarnaast wordt aangenomen dat het EVRM niet enkel negatieve verplichtingen bevat, maar ook positieve verplichtingen.¹⁵ De lidstaat moet een recht effectief kunnen garanderen. De overheid moet actief optreden. Er bestaat bovendien een relatie tussen het erkennen van positieve verplichtingen en het doel van het EVRM dat er op gericht is de grondrechten op een praktische en effectieve manier te garanderen.¹⁶

De negatieve verplichtingen hebben betrekking op de zogenaamde *eerste-generatierechten*. Denk hierbij aan het verbod van foltering¹⁷, het verbod van slavernij¹⁸, ... De positieve verplichtingen worden gekoppeld aan de zogenaamde *tweede-generatierechten* en dus de economische, sociale en culturele rechten. Daarnaast houden sommige rechten en vrijheden zowel positieve als negatieve verplichtingen in zoals bijvoorbeeld artikel 3 EVRM.¹⁹

10. In de volgende onderdelen wordt een overzicht gegeven van de verschillende mensenrechten die relevant zijn tijdens een gezondheids crisis. Het betreft het recht op leven, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op onderwijs, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van verplaatsing.²⁰

¹³ X, "International Human Rights Law", www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationallaw.aspx.

¹⁴ A. DONALD en P. LEACHDI, "Human Rights – The essential frame of reference in the global response to COVID-19", <https://verfassungsblog.de/human-rights-the-essential-frame-of-reference-in-the-global-response-to-covid-19/>.

¹⁵ EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62, Belgische Taalzaak.

¹⁶ J. GERARDS, *EVRM Algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 229-231.

¹⁷ Art. 3 EVRM.

¹⁸ Art. 4 EVRM.

¹⁹ J. VANDE LANOTTE, Y. HAECK, J. LATHOUWERS, B. TOBBACK en M. VAN DE PUTTE, *Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1997, 189-190.

²⁰ Respectievelijk art. 2 EVRM, art. 5 EVRM, art. 8 EVRM, art. 2 prot. nr. 1 EVRM, art. 11 EVRM, art. 2 prot. nr. 2 EVRM.

3.2. Het recht op leven – Artikel 2 EVRM

11. In de praktijk bestaat er geen hiërarchie tussen de verschillende mensenrechten. Toch wordt volgens het EHRM het recht op leven, zoals bepaald in artikel 2 EVRM, gezien als het 'hoogste' recht in het EVRM. Het EHRM is van oordeel dat het recht op leven één van de basiswaarden van een democratische samenleving is.²¹ Omdat dit recht geacht wordt zo fundamenteel te zijn in een democratische samenleving is hierop geen enkele afwijking mogelijk onder artikel 15 EVRM.²²

Artikel 2 EVRM wordt strikt geïnterpreteerd door het EHRM, waardoor het recht op een menswaardig leven hier bijvoorbeeld niet onder valt.²³ Het recht op leven houdt ook indirect het recht op gezondheid in. In de zaak Powell/Verenigd Koninkrijk wordt bevestigd dat in sommige omstandigheden de handelingen en de nalatigheden van de overheid in de gezondheidszorg kunnen vallen onder artikel 2 EVRM. Het EVRM bevat zelf geen artikel dat het recht op gezondheid garandeert.²⁴ Dit recht wordt wel erkend in artikel 12, §1 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten en garandeert het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid. Voor de Belgische overheid houdt dit in dat zij diverse maatregelen moet nemen, waaronder het voorkomen van epidemische ziekten. Verder wordt er niet ingegaan op dit recht, want dit leidt deze masterthesis te ver. Bovendien is dit onderzoek beperkt tot het EVRM.²⁵

12. Het recht op leven brengt zowel positieve als negatieve verplichtingen met zich mee voor de lidstaten. De lidstaten moeten zich onthouden van het stellen van bepaalde daden en moeten actief ingrijpen om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 2 EVRM.²⁶ Deze verplichtingen bestaan uit het nemen van maatregelen om individuen te beschermen tegen bedreigingen van het leven of de fysieke integriteit. De positieve verplichtingen werden voornamelijk ontwikkeld in de context van specifieke bedreigingen van individuen, maar kunnen ook worden toegepast in het kader van een pandemie, waarbij groepen van personen specifiek bedreigd worden. De rechtspraak van het EHRM stelt dat de positieve verplichtingen in principe gelden in de context van elke activiteit, al dan niet met een openbaar karakter, waarin het leven op het spel staat, in het bijzonder in de context van gevaarlijke activiteiten. Een gezondheids crisis vormt een algemeen risico voor het leven en de fysieke integriteit, waardoor de overheid verplicht is om te voorzien in maatregelen om de burgers te beschermen.²⁷ Eén van deze verplichtingen bestaat uit het voorzien in een adequate medische zorg.²⁸

²¹ EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91, McCann e.a./Verenigd Koninkrijk.

²² D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 37.

²³ C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 236-241.

²⁴ EHRM 4 mei 2000, nr. 45305/99, Powell/Verenigd Koninkrijk; M. SAN GIORGI, *The Human Right to Equal Access to Health Care*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 103.

²⁵ E. DEWALLENS, F. LEMMENS, C. LIERMAN, F. LOUCKX, A. VIJVERMAN en T. VANSWEEVELT, "COVID-19 en gezondheidsrecht: een eerste analyse", *T.Ge.z.* 2020, afl. 1, 17-35.

²⁶ C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 241-242.

²⁷ EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99, Öneriyildiz/Turkije; L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.

²⁸ J. GERARDS, "Right to life" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOFF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, 374-375.

De lidstaten hebben de verplichting om het recht op leven te beschermen via de wet. Dit houdt in dat de lidstaten gepaste maatregelen nemen om het leven te beschermen van diegenen die zich binnen het rechtsgebied van de lidstaat bevinden. Hieruit vloeit voort dat de lidstaten voorzien in een wettelijk en een administratief kader om aan deze verplichting te voldoen. Binnen dat wettelijk kader moeten de lidstaten voorzien in gezondheidszorgen en andere sociale voorzieningen. Een wettelijk kader is natuurlijk niet nuttig indien er geen handhavingsmechanismen bestaan. Daarvoor is een effectief juridisch systeem noodzakelijk. De lidstaten moeten dus niet alleen curatief optreden, maar ook preventief. Zij moeten preventieve maatregelen nemen om het recht op leven te beschermen.²⁹

²⁹ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 37-67.

3.3. Het recht op vrijheid en veiligheid – Artikel 5 EVRM

13. Artikel 5 EVRM beschermt het recht op vrijheid en veiligheid van personen. Het begrip vrijheid wordt door het EHRM eng geïnterpreteerd en betreft hier de fysieke vrijheid van personen. Het gaat dus niet over de vrijheidsbeperkingen van artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.³⁰ Het doel van artikel 5 EVRM is dat niemand willekeurig van zijn of haar vrijheid wordt ontnomen. Indien iemand toch van zijn of haar vrijheid wordt ontnomen, dan moet hiervoor een wettelijke basis voorhanden zijn.³¹ Deze wettelijke basis moet voldoen aan twee vereisten: (1) de opsluiting heeft een juridische basis en is in overeenstemming met het nationaal recht en (2) de toepassing van het nationaal recht is in overeenstemming met het EVRM. Deze laatste voorwaarde wilt zeggen dat de toepassing valt onder één van de categorieën onder artikel 5, lid 1, a)-f) EVRM. Buiten deze voorwaarden moet het nationaal recht natuurlijk voldoende rechtszeker en kwaliteitsvol zijn.³²

Om te spreken van vrijheidsverlies moet er voldaan zijn aan twee voorwaarden: (1) de persoon moet opgesloten zijn in een beperkte ruimte voor een niet te verwaarlozen tijdsduur en (2) de gedetineerde mag niet vrijwillig hebben ingestemd met de opsluiting.³³

Relevant voor een gezondheids crisis is artikel 5, lid 1, e) EVRM dat de rechtmatige detentie mogelijk maakt van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, geesteszieken, verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of landlopers.³⁴ Een besmettelijke ziekte is een ziekte waarvan de verspreiding gevaarlijk is voor de volksgezondheid. De besmettelijke ziekte moet dus een gevaar vormen voor de openbare gezondheid of de veiligheid. Daarnaast moet de vrijheidsberoving van de geïnfecteerde persoon het laatste redmiddel zijn om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan. Minder strenge maatregelen moeten overwogen zijn, maar deze moeten onvoldoende efficiënt blijken om de volksgezondheid veilig te stellen.³⁵ Wanneer er niet meer voldaan is aan deze voorwaarden, dan is de vrijheidsberoving niet meer wettelijk.³⁶ De ratio legis van dit artikel is dat personen die een gevaar vormen voor de volksgezondheid, maar ook in hun eigen belang, worden opgesloten.³⁷

14. Een toepassing van dit artikel is te vinden in de rechtspraak van het EHRM in de zaak Enhorn/Zweden. Een persoon met het HIV-virus wordt, na zijn vrijlating uit de gevangenis, onvrijwillig in een ziekenhuis geplaatst voor een periode van anderhalf jaar omdat deze persoon op deze manier geen seksuele betrekkingen kan hebben. De persoon stemt niet in met vrijwillige maatregelen en gaat niet in op de instructies van de arts. In casu is er niet voldaan aan de

³⁰ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 6.

³¹ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 122.

³² *Ibid.*, 133-137.

³³ *Ibid.*, 123.

³⁴ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 6.

³⁵ EHRM 25 januari 2005, nr. 56529, Enhorn/Zweden.

³⁶ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 153.

³⁷ *Ibid.*, 133-137.

voorwaarde van het laatste redmiddel, want andere maatregelen zijn mogelijk, waardoor de vrijheidsberoving niet wettelijk is. Bovendien is er geen bewijs dat de persoon het virus vrijwillig verspreid heeft. Er is in het algemeen niet voldaan aan de evenwichtsoefening tussen de verspreiding van het HIV-virus en het recht op vrijheid.³⁸

³⁸ EHRM 25 januari 2005, nr. 56529/00, Enhorn/Zweden.

3.4. Het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven – Artikel 8 EVRM

15. Artikel 8 EVRM, dat het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven garandeert, wordt door het EHRM ruim geïnterpreteerd. De invulling van het begrip 'privéleven' wordt door de rechtspraak van het EHRM op verschillende manieren ingevuld. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van de zaak gaat het EHRM op zoek naar het *eigen zijn* van een persoon, zoals bijvoorbeeld het uitbouwen van persoonlijke en professionele relaties. Niet alleen het privé- en gezinsleven worden beschermd door artikel 8 EVRM, maar ook de woning, de correspondentie en de communicatie worden hierdoor beschermd.³⁹

16. De bescherming van het privéleven gaat verder dan enkel de bescherming van de persoonlijke informatie. Artikel 8 EVRM doelt op de ontwikkeling, zonder inmenging van buitenaf, van de persoonlijkheid van ieder individu in de relatie tot andere individuen. Belangrijk ten tijde van een gezondheids crisis is dat in de zaak *McFeeley/Verenigd Koninkrijk* het belang van de relaties met anderen wordt onderstreept. Er wordt dus een sociale dimensie gegeven aan het privéleven. Ook de persoonlijke identiteit, de fysieke en morele integriteit, de private ruimte, de persoonlijke informatie en de seksuele activiteiten vallen onder het recht op privéleven.⁴⁰ De fysieke integriteit wordt dus beschermd door artikel 8 EVRM, waardoor de gezondheid van personen hier onderdeel van uitmaakt. Dit heeft dan meer bepaald betrekking op de bescherming van de gezondheid, het geheim van de gezondheid en de vrijheid van de gezondheid. Deze vrijheid van gezondheid is nochtans niet absoluut: de gezondheid van een individu kan een weerslag hebben op de gezondheid van derden, waardoor dit een materie van algemeen belang wordt. De overheid kan dan bijvoorbeeld tussenkomen omwille van de bezorgdheid over de verspreiding van ziekten en de last voor het budget van de lidstaat. Ook relevant in het kader van een gezondheids crisis is dat in het algemeen belang vaccins kunnen worden toegediend op het door de persoonlijke levenssfeer beschermde lichaam van de burger.⁴¹

Daarnaast gaat de bescherming van het familieleven verder dan enkel de formele familiale relaties en houdt het rekening met sociale veranderingen in de samenleving. Denk hierbij aan het co-ouderschap en de nieuw samengestelde gezinnen. Ook de woning wordt door artikel 8 EVRM beschermd het EHRM omdat het deel uitmaakt van het privéleven van de burgers. De woning wordt door het EHRM omschreven als de fysieke plaats waar het privé- en familieleven wordt ontwikkeld.⁴²

17. De lidstaten moeten dit recht zowel via positieve als via negatieve verplichtingen garanderen. Zo mogen lidstaten zich niet inmengen in bepaalde aspecten van het leven van individuen en moeten

³⁹ C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 260-264.

⁴⁰ EHRM 15 mei 1980, nr. 8317/78, *McFeeley/Verenigd Koninkrijk*; D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 363-381.

⁴¹ P. DE HERT, *Artikel 8 EVRM en het Belgisch Recht*, Gent, Mys & Breesch, 1998, 138-142.

⁴² EHRM 15 mei 1980, nr. 8317/78, *McFeeley/Verenigd Koninkrijk*; EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, *Giacomelli/Italië*; D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 363-381.

zij ervoor zorgen dat het recht op het privéleven gewaardborgd wordt.⁴³ Uit deze verplichtingen vloeit voort dat de lidstaten stappen moeten ondernemen om te voorzien in de effectiviteit van het genot van het recht, dat het recht niet verstoord wordt door andere private personen en dat private personen ook respect tonen ten aanzien van het genot van deze rechten van andere personen.⁴⁴

⁴³ C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 260-264.

⁴⁴ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 341-360.

3.5. Het recht op onderwijs – artikel 2 prot. nr. 1 EVRM

18. Het recht op onderwijs, zoals voorzien in artikel 2 prot. nr. 1 EVRM, bestaat uit een variëteit aan rechten en vrijheden voor zowel ouders als kinderen. Dit recht wordt door het EHRM ruim geïnterpreteerd met als doel dat in een democratische samenleving het recht op onderwijs, welk onmisbaar is voor de bevordering van de mensenrechten, een fundamentele rol speelt. Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Dat is de eerste zin van artikel 2 prot. nr. 1 EVRM.⁴⁵

Het EHRM bevestigt in de Belgische Taalzaak dat de negatieve formulering van artikel 2 prot. nr. 1 EVRM restrictief moet worden geïnterpreteerd. Alle lidstaten hebben reeds een algemeen en officieel onderwijsstelsel, waardoor de lidstaten geen positieve verplichtingen meer hebben tot het actief verstrekken van het onderwijs. Dit betekent in casu wel dat de lidstaten de bestaande voorzieningen moeten handhaven en het recht op onderwijs dus afdwingbaar is ten opzichte van de lidstaat.⁴⁶ Het recht op onderwijs behelst dus een recht op toegang tot de bestaande onderwijsinstellingen, maar geen positieve verplichtingen om bepaalde onderwijsinstellingen op te richten of bepaalde hervormingen door te voeren.⁴⁷

⁴⁵ EHRM 29 juni 2004, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije; D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 697-709.

⁴⁶ EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62, Belgische Taalzaak; M. NOWAK, "The Right to Education – Its meaning, significance and limitations", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1991, 420.

⁴⁷ K. WILLEMS en M. SPINOY, "Recht op inclusief onderwijs: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zet de puntjes op de i (van inclusief)", *TORB* 2020, 276-277.

3.6. De vrijheid van vergadering en vereniging – Artikel 11 EVRM

19. Artikel 11 EVRM beschermt de vrijheid van vergadering en vereniging. Iedereen kan zich op de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering beroepen, zowel individuen als groepen van individuen.⁴⁸ De vrijheid van vergadering omvat openbare en besloten vergaderingen, optochten, processies, betogingen, ... De vrijheid van vereniging houdt het recht in met anderen een organisatie te vormen om gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken.⁴⁹

Het recht op vreedzame vergadering wordt gezien als één van de fundamenteën van de democratische samenleving. Iedere bijeenkomst van meer dan één persoon kan als een vergadering worden beschouwd omdat deze bepaling niet restrictief geïnterpreteerd mag worden. Het betreft zowel privé-vergaderingen als vergaderingen op de openbare weg. Zowel de private als de publieke bijeenkomsten vallen dus hieronder.⁵⁰ Het doel van artikel 11 EVRM is om individuen toe te laten samen te komen om hun gezamenlijke belangen uit te drukken en te beschermen.⁵¹

Omdat lidstaten vaak eigen criteria hanteren om te bepalen wanneer er sprake is van een vereniging heeft het EHRM een autonome invulling gegeven aan het begrip vereniging. Het begrip vereniging wordt door het EHRM omschreven als "iedere vrijwillige bijeenkomst bedoeld van fysieke of rechtspersonen voor een min of meer lange duur met het oog op gemeenschappelijk doelstellingen". Zowel de actieve vrijheid als de passieve vrijheid wordt beschermd. De actieve vrijheid houdt het recht in om zich bij een vereniging te voegen, terwijl de passieve vrijheid inhoudt om dit niet te moeten doen.⁵²

20. Ook artikel 11 EVRM legt de lidstaten positieve en negatieve verplichtingen op. Zo mogen lidstaten zich niet inmengen en moeten zij het mogelijk maken dat manifestaties kunnen plaatsvinden.⁵³ De lidstaten hebben de positieve verplichting om de mensen die gebruikmaken van hun recht op vreedzame vergadering te beschermen tegen geweld.⁵⁴

⁴⁸ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Mortsel, Intersentia, 2004, 8-17.

⁴⁹ X, "Vrijheid van vergadering en vereniging", www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/la-liberte-de-reunion-et-dassociation.

⁵⁰ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Mortsel, Intersentia, 2004, 8-17.

⁵¹ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 516.

⁵² C. JANSSENS, S. SMIS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, 270-272.

⁵³ *Ibid.*, 270-272.

⁵⁴ X, "Vrijheid van vergadering en vereniging", www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/la-liberte-de-reunion-et-dassociation.

3.7. De vrijheid van verplaatsing – Artikel 2 prot. nr. 4 EVRM

21. Als laatste beschermt artikel 2 prot. nr. 4 EVRM de vrijheid van verplaatsing. De beperkingen van de vrijheid van verplaatsing zijn minder ingrijpend dan het ontnemen van de vrijheid zoals bepaald in artikel 5 EVRM. De vrijheid van verplaatsing houdt in dat iedereen die zich legaal op het grondgebied van een lidstaat bevindt, het recht heeft om zich vrij te verplaatsen en de vrijheid heeft om zijn woonplaats te kiezen. Iedereen heeft daarenboven het recht om het grondgebied van de lidstaat te verlaten.⁵⁵ 'Iedereen' omvat ook personen van buiten het grondgebied, dus niet-inwoners.⁵⁶ Hieronder vallen maatregelen zoals een reisverbod, een avondklok, een verplichting of een verbod te verblijven in een stad of in een bepaalde regio van het land en een meldplicht bij de autoriteiten.⁵⁷

Het onderscheid tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking is moeilijk te maken. Dit onderscheid betreft de gradatie of de intensiteit van de maatregelen, maar niet de aard of de essentie. Daarom is het noodzakelijk om na te gaan of een vrijheidsberoving niet volgt uit de wijze waarop een vrijheidsbeperkende maatregel wordt uitgevoerd. Afhankelijk van de genomen maatregelen valt de inperking dus onder de vrijheidsberoving (artikel 5 EVRM) of de vrijheidsbeperking (artikel 2 prot. nr. 4 EVRM).⁵⁸

⁵⁵ Art. 2 prot. nr. 4 EVRM.

⁵⁶ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 737.

⁵⁷ X, "Protocol nr. 4", www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/protocole-4.

⁵⁸ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Mortsel, Intersentia, 2004, 546.

3.8. Afwijking versus beperking

22. Deze masterthesis handelt enkel over de afwijkingen op mensenrechten en niet over de beperkingen van mensenrechten. Het onderscheid tussen een afwijking en een beperking van mensenrechten is essentieel omdat beide begrippen een andere finaliteit nastreven.

Een beperking heeft tot gevolg dat een mensenrecht niet speelt in een bepaalde situatie. Deze beperking wordt toegepast in een normale situatie. De voorwaarden voor deze beperkingen zijn vaak te vinden in de verdragsbepaling zelf.⁵⁹ Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 8, §2 EVRM: "Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen". Een inmenging op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is dus enkel toegelaten indien het voorzien is bij wet, indien het noodzakelijk is in een democratische samenleving en indien er een legitiem belang voorhanden is. Dit legitiem belang bestaat uit de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁶⁰

Een afwijking zorgt er daarentegen voor dat ten tijde van een noodtoestand, dus in niet-normale situaties, van mensenrechten kan worden afgeweken. Een afwijking houdt in dat een lidstaat in bepaalde omstandigheden, tijdelijk, de rechten en vrijheden uit het EVRM kan opschorten. Dit kan enkel voor de niet-absolute rechten (*niet-notstandsfeste* rechten, zie infra) en voor zover de lidstaat voldoet aan een aantal grondvereisten.⁶¹ De mensenrechtenverdragen voorzien vaak in een specifieke afwijkingsclausule.⁶² Een afwijking houdt verder in dat de beperkingen die het EHRM oplegt, worden opgeheven, waardoor de nationale rechter minder ruimte krijgt om de rechtvaardiging van de maatregelen te toetsen. Bovendien erkent een afwijking dat de maatregelen die door de lidstaten genomen zijn in strijd zijn met de mensenrechten (die in normale omstandigheden worden nageleefd) en het verplicht de lidstaten een nationale noodsituatie in het leven te roepen.⁶³ Afwijkingsclausules spreken mensenrechten niet tegen, maar dragen integendeel bij aan de effectieve bescherming van mensenrechten. Lidstaten hebben de positieve verplichting om het recht op leven te beschermen, welke sommige afwijkingen op andere mensenrechten kunnen rechtvaardigen.⁶⁴

⁵⁹ J. VILJANEN, *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law*, Tampere, Tampere University Press, 2003, 25.

⁶⁰ Art. 8 EVRM.

⁶¹ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Mortsel, Intersentia, 2004, 197.

⁶² A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 11.

⁶³ *Ibid.*, 11.

⁶⁴ A. LEBRET, "COVID-19 pandemic and derogation to human rights", *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 3.

23. HAFNER-BURTON, HELFER en FARISS⁶⁵ deden onderzoek naar het gebruik van afwijkingsclausules en omschrijven afwijkingen als “a rational response to the uncertainty, enabling governments to buy time and legal breathing space from voters, courts, and interest groups to combat crises by temporarily restricting civil and political liberties”. Uit hun onderzoek halen zij drie bevindingen naar voren: landen met stabiele democratieën en een sterk toezicht op de uitvoerende macht wijken eerder af dan landen die dit niet hebben, in landen waar de rechterlijke macht zwak is of waar kiezers hun leiders niet gemakkelijk kunnen ontzetten uit hun ambt is de bovenstaande stelling niet van toepassing en landen die één keer afwijken, zullen dit vaker doen.⁶⁶

24. Het belang van het onderscheid tussen een afwijking van en een beperking op de mensenrechten valt niet te onderschatten, want de situaties waarin beide mechanismen werken, zijn verschillend. De in het EVRM opgelijste rechten en vrijheden kunnen worden beperkt voor bepaalde doeleinden, waaronder de volksgezondheid. Deze beperkingen moeten dan wel noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Belangrijk is om op te merken dat deze beperkingen gelden in *normale omstandigheden*. In tijden van *uitzonderlijke omstandigheden*, waar een gezondheids crisis een toepassing van is of kan zijn, kunnen strengere afwijkingen worden aangenomen. Het EVRM voorziet in een specifieke bepaling, artikel 15 EVRM, waardoor de lidstaten eenzijdig kunnen afwijken van de mensenrechtenverplichtingen. Eenzelfde soort bepaling is terug te vinden in artikel 4 IVBPR.⁶⁷

25. De jure zijn er dan wel verschillen, de facto zal het verschil miniem zijn. Een afwijking schorst mensenrechten op, terwijl een beperking tot gevolg heeft dat een bepaald mensenrecht niet speelt in een bepaalde situatie. Los van de formele vereisten, zal er in de praktijk voor de burgers dus weinig verschil zijn, want hun mensenrechten worden in beide situaties beperkt.

⁶⁵ E.M. HAFNER-BURTON, L.R. HELFER en C.J. FARISS, “Emergency and escape: explaining derogations from human rights treaties”, *International Organization* 65 2011, 680.

⁶⁶ *Ibid.*, 680.

⁶⁷ A. LEBRET, “COVID-19 pandemic and derogation to human rights”, *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 2.

4. Algemeen juridisch kader

26. Nu de relevante mensenrechten geschetst zijn, wordt er ingegaan op de afwijkingsmogelijkheid die het EVRM biedt, want de mensenrechten stellen niet alleen bepaalde minimale vereisten aan de maatregelen van de overheid ten aanzien van een gezondheids crisis, maar ook grenzen aan dergelijke maatregelen.⁶⁸

27. De gezondheids crisis waar het in casu over gaat is COVID-19. COVID-19 is een besmettelijke ziekte die wordt veroorzaakt door het coronavirus (SARS-CoV-2). Op 11 maart 2020 werd COVID-19 door de WHO uitgeroepen tot een wereldwijde pandemie. De verspreiding van het virus gebeurt voornamelijk via direct contact, via druppels en via de lucht, waardoor het erg besmettelijk is.⁶⁹

En net omdat dit virus zo besmettelijk is, zijn er ingrijpende maatregelen nodig om de verspreiding van COVID-19 te beperken. De overheid moet enerzijds bescherming bieden tegen COVID-19 dat een aantal mensenrechten, waaronder het recht op leven, bedreigt. Zij moet anderzijds maatregelen nemen die op gespannen voet staan met bepaalde mensenrechten zoals het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op onderwijs, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van verplaatsing. Hierbij moet er over worden gewaakt dat de maatregelen die worden genomen niet erger zijn dan hetgeen strikt noodzakelijk is.⁷⁰

28. De mensenrechtencommissie vereist dat de lidstaten gepaste maatregelen nemen om de algemene omstandigheden aan te pakken die aanleiding kunnen geven tot directe levensbedreigingen, waaronder levensbedreigende ziekten zoals COVID-19.⁷¹ Deze maatregelen bestaan uit een crisismanagement en een noodplanning, de toegang tot basisbehoeften en de versterking van de gezondheidsdiensten. Indien lidstaten verstrekkende maatregelen nemen om het leven en de gezondheid van de burgers te beschermen, dan is het mogelijk dat dit leidt tot afwijkingen op andere mensenrechten.⁷²

Deze maatregelen kunnen, onder bepaalde voorwaarden, een afwijking van de mensenrechten onder artikel 15 EVRM rechtvaardigen. Maar welke zijn deze voorwaarden? Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het juridisch kader waaronder er kan worden afgeweken van mensenrechten. Er wordt bovendien ingegaan op het nationaal recht. Hoe vindt artikel 15 EVRM toepassing naar Belgisch recht? En kan België artikel 15 EVRM wel toepassen?

⁶⁸ L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.

⁶⁹ X, "Coronavirusinfecties: COVID-19", www.gezondheidenwetenschap.be/richtlijnen/mers-en-andere-coronavirusinfecties.

⁷⁰ L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.

⁷¹ MENSENRECHTENCOMMISSIE, *General comment no. 36 (2018) on International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 oktober 2020, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_GC_36_8785_E.pdf.

⁷² A. DONALD en P. LEACHDI, "Human Rights – the essential frame of reference in the global response to COVID-19", <https://verfassungsblog.de/human-rights-the-essential-frame-of-reference-in-the-global-response-to-covid-19/>.

4.1. Artikel 15 EVRM

29. Artikel 15 EVRM is een afwijkingsclausule. Dit houdt in dat de lidstaten in geval van uitzonderlijke omstandigheden tijdelijk van het genot van de rechten en de vrijheden kunnen afwijken.⁷³ In het licht van het recht wordt er ook regelmatig gesproken van derogeren van mensenrechten. Derogeren betekent dat er wordt afgeweken van een wettelijke bepaling.⁷⁴

30. Artikel 15 EVRM voorziet de mogelijkheid tot afwijken van de mensenrechten, die in bepaalde omstandigheden mogelijk zijn. Dit artikel laat toe dat de lidstaten maatregelen nemen, die afwijken van de mensenrechten en in normale omstandigheden niet toegestaan zouden zijn. Dergelijke clausule mag niet gezien worden om de bevoegdheid van de lidstaten in crisissituaties te verruimen, maar integendeel, te beperken.⁷⁵

In theorie is deze bepaling voor het EVRM van groot belang voor de algemene integriteit. In de praktijk daarentegen is de bepaling vooral van belang in situaties waarin individuen extra kwetsbaar zijn ten aanzien van de handelingen van de overheid. De nationale grondwetten voorzien vaak in een gelijkaardige bepaling. Waar dit niet het geval is, wordt er vaak een beroep gedaan op de leer van de noodzakelijkheid als de alternatieve wettelijke grondslag voor de buitengewone handelingen.⁷⁶

31. In deze paragraaf wordt artikel 15 EVRM toegelicht wat betreft de ratio legis, de inhoud, de beperkingen, de afwijkingsmogelijkheid, de voorwaarden, de procedure, het toezicht, de appreciatiebevoegdheid en de aanbevelingen.

4.1.1. Ratio legis

32. Er liggen verschillende overwegingen aan de basis van een afwijkingsclausule. Ten eerste zijn, onder het algemeen internationaal recht, Staten in oorlogstijd niet strikt gebonden aan conventionele verplichtingen, tenzij de verdragen bepalingen bevatten die het tegendeel bevatten. Er was dus nood aan een expliciete verdragsbepaling die de reikwijdte van schorsingen omschrijft. Dit om te voorkomen dat Staten willekeurig afwijken van hun verdragsrechtelijke verplichtingen in oorlogstijd of in andere noodsituaties. Ten tweede is er door de oprichters van de verdragen twijfel over het vermogen van de nationale instellingen om de regeringen ter verantwoording te roepen voor de schendingen van de individuele mensenrechten. De genomen maatregelen in oorlogstijd of in andere noodsituaties zijn vaak in strijd met de burgerlijke rechten en de politieke vrijheden. Daartegenover zijn rechters vaak terughoudend om de politieke beslissingen in twijfel te trekken. Nationale noodbevoegdheden zouden onvoldoende zijn om de beperkingen van mensenrechten te

⁷³ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁷⁴ X, "Derogeren", www.amsadvocaten.nl/woordenboek/algemeen/derogeren/.

⁷⁵ S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, 1063-1064.

⁷⁶ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 617-619.

verenigen met het internationaal recht. Ten derde bevatten de verdragen beperkingen, waarborgen en herzieningsprocedures om misbruik te ontmoedigen. Samengevat erkennen afwijkingen dat buitengewone omstandigheden tijdelijke beperkingen op mensenrechten rechtvaardigen, die in normale omstandigheden niet aanvaardbaar zouden zijn. De beperkingen en waarborgen die van toepassing zijn op afwijkingen verschaffen essentiële informatie aan de nationale belangengroepen, verdragspartners en internationale instellingen betreffende de rechten die zijn geschorst, voor welke reden(en) en voor welke periode. Met deze informatie kunnen zij de schorsingen van bepaalde mensenrechten aanvechten.⁷⁷

33. Daarnaast is een behoorlijk ontworpen en juridisch afdwingbare afwijkingsclausule de beste juridische basis om een crisissituatie het hoofd te bieden en daarnaast de individuele rechten en vrijheden te verzoenen. De inhoudelijke en procedurele vereisten met betrekking tot het gebruik van de noodbevoegdheden moeten een rem zetten op ongerechtvaardigde inbreuken van de fundamentele rechten en vrijheden.⁷⁸

4.1.2. Inhoud

34. Artikel 15, §1 EVRM definieert de omstandigheden waarin de lidstaten geldig kunnen afwijken van hun mensenrechtelijke verplichtingen. Deze paragraaf bepaalt dat in tijden van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand, die het bestaan van het land bedreigt, dat iedere hoge verdragsluitende partij maatregelen kan nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het EVRM, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op de voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht.⁷⁹

35. De tweede paragraaf van dit artikel bepaalt dat geen enkele afwijking is toegestaan op de artikelen 2 (het recht op leven)⁸⁰, 3 (het verbod van foltering), 4, eerste lid (het verbod van slavernij) en 7 (het legaliteitsbeginsel) EVRM. Dit zijn dus absolute, *notstandsfeste* rechten.⁸¹

36. De laatste paragraaf van dit artikel voorziet de formele procedure die een afwijking mogelijk maakt. Elke hoge verdragsluitende partij die gebruik wil maken van dit recht om af te wijken, moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte houden van de genomen maatregelen en van de beweegredenen daarvoor. De partij moet bovendien de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in kennis stellen van de datum waarop deze maatregelen niet meer van kracht zijn en de bepalingen van het EVRM opnieuw volledig uitwerking hebben.⁸²

⁷⁷ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 3-4.

⁷⁸ S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOFF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Morsel, Intersentia, 2018, 1063-1064.

⁷⁹ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁸⁰ Een afwijking van art. 2 EVRM is wel mogelijk ingeval van de dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen.

⁸¹ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁸² *Ibid.*

4.1.3. Beperkingen

37. Niet van elk recht en elke vrijheid kan worden afgeweken. Daarom is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de *notstandsfeste* rechten en de *niet-notstandsfeste* rechten. De rechten en vrijheden in het EVRM worden opgesplitst in *notstandsfeste* rechten en *niet-notstandsfeste* rechten. Deze laatste rechten houden in dat in geval van oorlog of enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, door de overheid deze mensenrechten tijdelijk of voorlopig geschorst worden, voorzover dat de opschorting strikt vereist is door de concrete omstandigheden. De lidstaten hebben voor het bepalen van de noodtoestand een ruime appreciatiemarge, en indien dit het geval is, ook een ruime appreciatiemarge bij het vastleggen van de maatregelen die noodzakelijk zijn om die noodtoestand het hoofd te bieden. De *notstandsfeste* rechten kunnen onder geen enkel beding worden opgeschort.⁸³ Het betreft het recht op leven, het verbod op foltering, het verbod op slavernij en het legaliteitsbeginsel.⁸⁴ Artikel 15 EVRM kan en mag dus geen invloed hebben op deze rechten.⁸⁵

Conform artikel 15, lid 2 EVRM zijn er dus bepaalde rechten en vrijheden waarvan onder geen enkel beding kan worden afgeweken. Dit zijn de zogenaamde *notstandsfeste* rechten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de expliciete onaantastbare rechten, de rechten die uitdrukkelijk in artikel 15 EVRM of in een protocol worden opgesomd, en de impliciet onaantastbare rechten, een aantal bepalingen, niet noodzakelijk rechten, die door hun aard niet onafhankelijk kunnen worden ingeroepen, maar dienen ingeroepen te worden met andere normatieve bepalingen en deze als dusdanig vervolledigen. Artikel 15 EVRM is niet van toepassing op de verdragsbepalingen die het toezicht op de naleving van het EVRM regelen.⁸⁶ Dit wil zeggen dat deze rechten van toepassing blijven tijdens een oorlog of enige andere algemene noodtoestand, ook al wijken de lidstaten af van deze bepalingen.⁸⁷

4.1.4. Afwijkingsmogelijkheid

38. Volgens het EHRM kunnen de overheden van de lidstaten onder artikel 15 EVRM, in uitzonderlijke omstandigheden, tijdelijk, beperkt en onder toezicht, eenzijdig afwijken van hun verplichting om de rechten en vrijheden, zoals bepaald onder het EVRM, te verzekeren.⁸⁸

De lidstaten kunnen in geval van oorlog of een andere algemene noodtoestand waarbij het voortbestaan van de natie wordt bedreigd, de rechten en de vrijheden uit het EVRM en de protocollen hierbij tijdelijk opschorten. Dit kan enkel indien dit niet verboden wordt door het tweede lid van artikel 15 EVRM of door een gelijkaardige bepaling in een protocol en indien de lidstaten in kwestie

⁸³ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 91-92.

⁸⁴ Respectievelijk art. 2 EVRM, art. 3 EVRM, art. 4 EVRM, art. 7 EVRM.

⁸⁵ K. DZEHTSIAROU, "COVID-19 and the European Convention on Human Rights", <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>.

⁸⁶ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 157-158.

⁸⁷ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁸⁸ EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

voldoen aan een aantal grond- en vormvereisten. Het Straatburgse EHRM oordeelt of er voldaan is aan de vereisten van artikel 15 EVRM, maar het doet dit enkel indien de verwerende lidstaat zich beroept op artikel 15 EVRM.⁸⁹

4.1.5. Voorwaarden

39. Wanneer de lidstaten een beroep willen doen op artikel 15 EVRM en dus de rechten en de vrijheden van het EVRM willen opschorten, dan moeten zij voldoen aan drie cumulatieve voorwaarden.⁹⁰ Alle voorwaarden dienen dan ook vervuld te zijn vooraleer een lidstaat kan afwijken van haar verdragsrechtelijke verplichtingen.

4.1.5.1. Noodtoestand

40. Ten eerste moet er sprake zijn van een oorlog of enig andere algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt.⁹¹ Deze voorwaarde verleent de lidstaten een ruime, maar geen onbeperkte appreciatiebevoegdheid om te oordelen of er een algemene noodtoestand voorhanden is.⁹²

De noodtoestand is een toepassing van het staatsnoodrecht dat volgens VAN DER SLOOT⁹³ "de uitvoerende macht traditioneel in staat stelt om in het geval van oorlog tijdelijk een aantal rechten te beperken of op te schorten om zodoende het voortbestaan van de staat veilig te stellen". Er bestaat dus de mogelijkheid dat er aan de fundamentele rechten en vrijheden wordt geraakt in het kader van een noodtoestand.⁹⁴

41. Er is oorlog indien er een gewapend conflict met een zekere intensiteit tussen Staten bestaat, al dan niet voorafgegaan door een officiële oorlogsverklaring. Van een algemene noodtoestand, welke het bestaan van het volk bedreigt, is dan weer sprake indien er zich een crisis- of noodsituatie van uitzonderlijke aard voordoet, die het geheel van de bevolking raakt en een gevaar vormt voor het voortbestaan van de samenleving waaruit de Staat is opgebouwd. Deze crisis- of noodsituatie moet actueel zijn. Daarnaast moeten de effecten van de crisis- of noodsituatie het geheel van de natie raken. Het EHRM aanvaardt dat een bepaald deel van de Staat het leven van de gehele natie kan bedreigen.⁹⁵ Daarenboven moet het gaan over een uitzonderlijke crisis- of noodsituatie, waardoor normale maatregelen onvoldoende zijn om de openbare veiligheid, de gezondheid en de orde te handhaven en de crisis te beheersen. Het is niet vereist dat de noodtoestand van tijdelijke aard is.

⁸⁹ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 156.

⁹⁰ *Ibid.*, 158.

⁹¹ EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

⁹² EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, *Lawless/Ierland*; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 158-159.

⁹³ B. VAN DER SLOOT, "Langs lijnen van geleidelijkheid: een jurisprudentieanalyse van artikel 15 EVRM", *NTM/NJCM* 2012, nr. 2, 208.

⁹⁴ G. DE BRAECKELEER, L. MYS, K. VAN AELST, P. VANDE VELDE-VAN RUMST, J. GOOSSENS en S. DEVRIENDT, "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.

⁹⁵ EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93, *Aksoy/Turkije*.

Het is mogelijk dat de noodtoestand jaren aansleept.⁹⁶ Als laatste moet de crisis- of noodsituatie een bedreiging vormen voor het voortbestaan van de natie. De maatregelen moet een einde nemen van zodra het gevaar is geweken en de noodtoestand dus ophoudt te bestaan. Wanneer dit niet het geval is, is er een schending van artikel 15 EVRM.⁹⁷

Een *lockdown* om de bedreiging van COVID-19 tegen te gaan, komt volgens GREENE⁹⁸ het meest in de buurt van een ideale noodsituatie waarop artikel 15 EVRM van toepassing is. Zoals eerder toegelicht heeft een *lockdown* geen specifieke juridische definitie, maar de term verwijst naar de stappen die Staten ondernemen om sociale interacties tussen burgers te beperken.⁹⁹

42. De lidstaten hebben een discretionaire bevoegdheid of *margin of appreciation* om te oordelen of er sprake is van een noodtoestand omdat zij het best geplaatst zijn om de risico's van de noodtoestand in te schatten. In de zaak Ierland/Verenigd Koninkrijk oordeelde het EHRM dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de lidstaten om te bepalen of het leven van de natie wordt bedreigd door een openbare noodsituatie.¹⁰⁰ Daarenboven hebben de lidstaten geen onbeperkte discretionaire bevoegdheid, want er is steeds Europees toezicht. Het is aan de rechter om te oordelen of er noodzakelijkheid voorhanden is om af te wijken van de verdragsverplichtingen. De rechter houdt bovendien rekening met de feiten die bekend waren op het moment van de afwijking, maar hij kan ook rekening houden met feiten die later aan het licht komen. Het doel van artikel 15 EVRM is dan ook om de bevolking te beschermen tegen toekomstige risico's.¹⁰¹

43. De noodtoestand werd tot op heden door het EHRM aanvaard in strijd tegen het Iers Republikeins Leger¹⁰², de terroristische daden in Noord-Ierland¹⁰³, de Turkse PKK¹⁰⁴, de aanslagen van 9/11¹⁰⁵ en de staatsgreep in Turkije in 2016.¹⁰⁶

⁹⁶ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁹⁷ EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, *Lawless/Ierland*; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 158-159.

⁹⁸ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 1-5.

⁹⁹ *Ibid.*, 1-5.

¹⁰⁰ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, *Ierland/Verenigd Koninkrijk*; RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹⁰¹ A. LEBRET, "COVID-19 pandemic and derogation to human rights", *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 5; RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹⁰² EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, *Lawless/Ierland*.

¹⁰³ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, *Ierland/Verenigd Koninkrijk*; EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, *Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk*.

¹⁰⁴ EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93, *Aksoy/Turkije*.

¹⁰⁵ EHRM (grote kamer) 19 februari 2009, nr. 3455/05, *A. e.a./Verenigd Koninkrijk*.

¹⁰⁶ EHRM 20 maart 2018, nr. 16538/17, *Sahin Alpaya/Turkije*; EHRM 20 maart 2018, nr. 13237/17, *Mehmet Hasan Altan/Turkije*.

4.1.5.2. Noodzakelijkheid

44. Ten tweede moeten de maatregelen strikt vereist zijn door de omstandigheden.¹⁰⁷ Dit impliceert dat er een nauw verband moet bestaan tussen de noodsituatie en de genomen maatregelen en dat minder ingrijpende maatregelen niet voldoende zouden zijn geweest om de noodsituatie het hoofd te bieden.¹⁰⁸

Dat de maatregelen noodzakelijk moeten zijn, wilt zeggen dat zij essentieel moeten zijn om aan de oorlog of aan de algemene noodtoestand het hoofd te bieden. Met andere woorden: de normale maatregelen moeten ontoereikend zijn.¹⁰⁹ Het EHRM beoordeelt de legitimiteit van de maatregelen, maar stelt zich niet in de plaats van de lidstaat die de maatregelen heeft genomen. De maatregelen dienen beoordeeld te worden in het licht van de bijzondere omstandigheden waarin de maatregelen oorspronkelijk werden genomen en niet in het licht van de huidige omstandigheden. Enkel een kennelijke ondoeltreffendheid leidt ertoe dat de maatregelen in strijd zijn met artikel 15 EVRM.¹¹⁰

De maatregelen moeten ook proportioneel zijn. Zij moeten in verhouding staan tot het resultaat dat de lidstaat met de maatregelen wenst te bereiken. De maatregelen mogen met andere woorden niet verder gaan dan nodig om het gewenste resultaat te bereiken. De duur van de crisis- of noodsituatie en de noodzaak van een regelmatige evaluatie van de maatregelen zijn elementen die door het EHRM mee in aanmerking worden genomen bij de toetsing van de maatregelen aan de bepalingen van het EVRM.¹¹¹ Hierbij past het EHRM de progressieve adaptatie toe: de maatregelen die in eerste instantie strikt vereist waren, kunnen dat naderhand niet meer zijn.¹¹² Dit houdt dan ook verband met het feit dat de maatregelen een einde moeten nemen van zodra het gevaar (de noodtoestand) is geweken.¹¹³

45. Inzake de vaststelling van de aard en de reikwijdte van de maatregelen hebben de lidstaten een ruime appreciatiebevoegdheid, maar de lidstaten hebben geen onbeperkte appreciatiebevoegdheid met betrekking tot de noodzakelijkheid van de maatregelen. Op deze appreciatiemarge voert het EHRM wel controle uit.¹¹⁴ Het EHRM is bevoegd om te oordelen of de lidstaat verder is gegaan dan de omvang die strikt vereist is door de eisen van de crisis.¹¹⁵ Om te bepalen of de lidstaat verder is gegaan dan strikt vereist is, kent het EHRM een passend gewicht toe aan bepaalde factoren zoals de aard van de getroffen rechten, de duur van de crisissituatie, de omstandigheden die ertoe geleid hebben, ...¹¹⁶ Deze factoren worden beoordeeld op het ogenblik dat de voorwaarden en de omstandigheden golden toen de maatregelen werden genomen, maar het

¹⁰⁷ EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

¹⁰⁸ A. LEBRET, "COVID-19 pandemic and derogation to human rights", *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 6.

¹⁰⁹ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 162.

¹¹⁰ *Ibid.*, 162.

¹¹¹ *Ibid.*, 159-162.

¹¹² EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk.

¹¹³ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 162.

¹¹⁴ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk; EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93, Aksoy/Turkije; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 159-160.

EHRM kan, net zoals bij de beoordeling van de noodsituatie, rekening houden met de informatie die later aan het licht komt.¹¹⁷

46. De noodzakelijkheid werd tot op heden door het EHRM aanvaard in de strijd tegen het Iers Republiekeins Leger¹¹⁸, de terroristische daden in Noord-Ierland¹¹⁹ en de aanslagen van 9/11¹²⁰.

4.1.5.3. Subsidiariteit

47. Ten derde mogen de maatregelen niet in strijd zijn met de andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht.¹²¹ De lidstaten moeten niet alleen de verplichtingen naleven die voortvloeien uit het EVRM, maar ook deze die zij heeft aangegaan onder andere internationale verdragen en akkoorden. Het EHRM zal de betrokken internationale verdragen en akkoorden moeten interpreteren om de verplichtingen van de lidstaten vast te stellen.¹²²

48. Deze voorwaarde kan gezien worden als een bevestiging van artikel 53 EVRM. Artikel 53 EVRM bepaalt dat lidstaten zich niet kunnen beroepen op het EVRM om van zijn andere nationale of internationale verplichtingen af te wijken. Te denken valt hierbij aan de Conventie van Genève over het humanitair recht en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.¹²³

49. Bij deze voorwaarde is het belangrijk om aan te halen dat de lidstaten ook in tijden van een noodtoestand de rechtsstaat en de democratische principes moeten respecteren. In de rechtsstaat is het fundamenteel dat het handelen van de lidstaat in overeenstemming is met de wet. In deze context betreft het niet alleen wetten in formele zin, maar ook wetten in materiële zin, waaronder bijvoorbeeld een nooddecreet.¹²⁴

4.1.6. Procedure

50. De lidstaten die gebruik willen maken van deze afwijkmogelijkheid moeten de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volledig op de hoogte brengen van de maatregelen die genomen worden en de beweegredenen die hieraan ten grondslag liggen, alsook van de datum waarop de

¹¹⁷ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk; EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05, A. e.a./Verenigd Koninkrijk; RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹¹⁸ EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, Lawless/Ierland.

¹¹⁹ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk; EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk.

¹²⁰ EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05, A. e.a./Verenigd Koninkrijk.

¹²¹ Art. 15, §2 EVRM; EHRM 10 juli 2001, nr. 41571/98, Marshall/Verenigd Koninkrijk; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 162; EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

¹²² Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 162.

¹²³ S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, 1073.

¹²⁴ VENICE COMMISSION OF THE COE, *Rule of Law checklist*, www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf; VENICE COMMISSION of the COE, *Avis sur la protection des Droits de l'Homme dans les situations d'urgence*, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)015-f); RAAD VAN EUROPA, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, 7 april 2020, www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits.

maatregelen niet meer van kracht zullen zijn. De lidstaten moeten informatie geven over de genomen maatregelen en de redenen van die maatregelen meedelen.¹²⁵

Dit moet bovendien gebeuren zonder vertraging, waarmee het EHRM binnen een redelijke termijn bedoelt.¹²⁶ De termijn waarbinnen deze melding wordt gemaakt, moet niet noodzakelijk gebeuren voordat de afwijkende maatregelen worden doorgevoerd. In de zaak *Lawless/Ierland* was het EHRM tevreden met een termijn van twaalf dagen, in de Griekse zaak, daarentegen, was een termijn van vier maanden te lang.¹²⁷ De datum waarop de maatregelen niet meer van toepassing zijn, moet ook worden meegedeeld. Het EHRM vult deze vereiste streng in door te bepalen dat deze datum voldoende snel moeten worden meegedeeld. Indien er na deze intrekking van de afwijkingsmogelijkheid opnieuw maatregelen worden genomen, dan zal het EHRM de zaak onderzoeken zoals de verdragsbepalingen volledig van toepassing zijn. Dit sluit niet uit dat er rekening wordt gehouden met de achtergrond van de zaak. Het EHRM bepaalt zelf welke betekenis het hecht aan deze achtergrond.¹²⁸

De kennisgeving gebeurt gewoonlijk middels een brief met bijgevoegde kopieën van de wetteksten waaronder de maatregelen worden genomen met de toelichting van het doel ervan. Indien er geen kopieën worden toegevoegd, is er niet voldaan aan deze vereiste.¹²⁹ De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa wordt op de hoogte gebracht van de introductie en de evolutie van de maatregelen zodat een permanente evaluatie van de noodzakelijkheid van de uitzonderingsmaatregelen vereist is.¹³⁰ Deze kennisgeving moet niet gebeuren voordat de lidstaten de maatregelen willen nemen en is ook niet gekoppeld aan enige vormvoorwaarde.¹³¹

Indien er niet voldaan is aan deze formele verplichting, kan artikel 15 EVRM niet worden toegepast, waardoor er een schending voorligt van de rechten en de vrijheden waarvan werd afgeweken zonder de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte te brengen.¹³²

51. De aard van de vereiste van de melding werd verduidelijkt in de zaak *Lawless/Ierland*.¹³³ De lidstaten melden de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa van de genomen maatregelen

¹²⁵ Art. 15, §3 EVRM; EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

¹²⁶ EHRM 8 juli 1959, nr. 299/57, Griekenland/Verenigd Koninkrijk; EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

¹²⁷ EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, *Lawless/Ierland*; EHRM 5 november 1969, nr. 3321/67, nr. 3322/67, nr. 3323/67, nr. 3344/67, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Nederland/Griekenland; S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Morsel, Intersentia, 2018, 1075.

¹²⁸ EHRM 29 november 1988, nr. 11209/84, 11234/84, 11266/84, 11386/85, Brogan e.a./Verenigd Koninkrijk; RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹²⁹ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2021, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹³⁰ EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk.

¹³¹ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 163.

¹³² EHRM 12 mei 2014, nr. 25781/94, Cyprus/Turkije.

¹³³ EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, *Lawless/Ierland*; S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Morsel, Intersentia, 2018, 1075.

zonder onvermijdelijke vertraging en voorzien in voldoende informatie zodat de andere lidstaten en de Europese Commissie kunnen oordelen over de aard en de omvang van de afwijking.

52. Belangrijk is wel, in tegenstelling tot artikel 4 IVBPR, dat het EVRM de betrokken lidstaten geen uitdrukkelijke verplichting oplegt om een officiële afkondiging in de nationale rechtsorde van de noodtoestand te doen. Het EVRM legt ook geen verplichting op om in de nationale rechtsorde een officiële afkondiging te doen van de aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gedane kennisgeving van de afwijking.¹³⁴ De lidstaten zelf moeten dus geen formele goedkeuring geven van de noodtoestand.

53. Het doel van een formele procedure, waarbij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte wordt gebracht van een afwijking, is dat de afwijking publiek wordt gemaakt. Daarnaast bevat het EHRM een systeem van collectieve handhaving. Via de kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa worden de andere lidstaten op de hoogte gebracht van de afwijking. Resolutie 56 van het Comité van de Ministers van de Raad van Europa vermeldt dat alle informatie aan de Secretaris-Generaal, doorgegeven ingevolge artikel 15, §3 EVRM, door hem zo spoedig mogelijk aan de andere lidstaten moet worden meegedeeld.¹³⁵

4.1.7. Toezicht

54. De afwijkingen die door artikel 15 EVRM worden toegelaten zijn niet onbeperkt: niet alles is toegestaan. Het EHRM is bevoegd om ex post facto na te gaan of de vereisten van artikel 15 EVRM zijn vervuld.¹³⁶ De lidstaten krijgen namelijk geen carte blanche: de genomen maatregelen moeten steeds proportioneel zijn.¹³⁷

55. Het maken van een afwijking wilt niet zeggen dat de lidstaten de rechten en de vrijheden zoals bepaald in het EVRM niet zullen kunnen garanderen. Wanneer de lidstaten de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa op de hoogte brengen van hun voornemen om af te wijken van een verdragsverplichting, dan bedoelen zij hiermee dat zij *mogelijks* afwijken van hun verdragsverplichtingen. Dit houdt in dat wanneer iemand meent dat zijn of haar rechten of vrijheden geschonden zijn ten tijde van een periode van afwijking, het EHRM steeds zal nagaan of deze genomen maatregelen gerechtvaardigd zijn op grond van de materiële vereisten (de gewone beperkingsmogelijkheden). Enkel indien niet voldaan is aan de materiële vereisten zal het EHRM nagaan of de afwijking geldig is of niet onder artikel 15 EVRM.¹³⁸

¹³⁴ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 164.

¹³⁵ Res. 56 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (26 september 1956), *Doc SG 56 (1956)*; RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

¹³⁶ L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.

¹³⁷ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 11.

¹³⁸ RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

56. Elke afwijking wordt beoordeeld door het EHRM indien de zaak voor het EHRM wordt gebracht. De lidstaten hebben hierbij een ruime appreciatiebevoegdheid. In de zaak Ierland/Verenigd Koninkrijk oordeelde het Hof het volgende: "It falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for 'the life of [its] nation', to determine whether that life is threatened by a 'public emergency' and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. In this matter Article 15, §1 (...) leaves those authorities a wide margin of appreciation".¹³⁹ Deze ruime appreciatiebevoegdheid wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

4.1.8. Margin of appreciation

57. Zoals blijkt uit voorgaande analyse hebben de lidstaten een ruime appreciatiebevoegdheid met betrekking tot de toepassing van artikel 15 EVRM wat betreft de noodtoestand en wat betreft de specifieke maatregelen die moeten worden genomen om hieraan te verhelpen.¹⁴⁰ De nationale rechters zijn het best geplaatst om zich te buigen over het al dan niet bestaan van een noodtoestand en de noodzakelijkheid van de genomen afwijkingen van mensenrechten, in tegenstelling tot de internationale rechters die zich ver buiten de crisissituatie bevinden. Anderzijds wordt vaak het argument naar voren geschoven dat ten tijde van een nationale crisis de politieke macht toeneemt en dat het daarom moeilijker is voor een nationale rechter om in te grijpen dan voor een internationale rechter.¹⁴¹

58. De margin of appreciation-doctrine berust op twee gronden: het subsidiaire karakter van de toetsing van het EHRM en de betere beoordelingspositie van de nationale overheden. Het EHRM is, conform artikel 35 EVRM, slechts bevoegd indien de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput en het EHRM kan enkel toetsen aan het EVRM zelf. Het is in eerste instantie aan de nationale overheden om de rechten en de vrijheden te waarborgen. Het EHRM mag de plaats van de nationale overheden niet overnemen.¹⁴²

Daarnaast dient wel steeds per concreet geval nagegaan te worden of de nationale overheden effectief beter gepositioneerd zijn.¹⁴³ De lidstaten hebben de primaire verantwoordelijkheid en een betere kennis van de situatie. Deze 'better placed'-factor betekent dat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid krijgen omdat zij beter dan het EHRM zelf in staat zijn om te oordelen over de noodzakelijkheid, de geschiktheid, de proportionaliteit en de redelijkheid van bepaalde maatregelen.

¹³⁹ EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk; RAAD VAN EUROPA, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, 7 april 2020, www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits.

¹⁴⁰ Y. ARAI-TAKAHASHI, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 178.

¹⁴¹ S. SOTTIAUX, "Derogation in time of emergency" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOF, A. VAN RIJN, L. ZWAAK, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, 1065.

¹⁴² J. GERARDS, *EVRM Algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 199-209.

¹⁴³ N. JAK en J. VERMONT, "De Nederlandse rechter en de margin of appreciation", *NTM/NJCM* 2007, nr. 2, 125-140.

Daarnaast zijn zij daartoe ook beter gelegitimeerd. Zeker in noodsituaties geeft het EHRM de lidstaten een ruime beoordelingsruimte vanuit het 'better-placed'-argument, zowel wat betreft de beoordeling of er sprake is van een noodtoestand als van de beoordeling van de noodzaak van bepaalde beperkende maatregelen binnen die noodsituatie.¹⁴⁴

Ook is er een 'common ground'-factor aanwezig. Een van de belangrijkste factoren voor het bepalen van de omvang van de margin of appreciation is de aan- of afwezigheid van een Europese consensus. Dit houdt in dat het EHRM in het algemeen alleen een nieuwe uitleg aan een EVRM-begrip zal geven wanneer die uitleg kan steunen op voldoende draagvlak in de lidstaten.¹⁴⁵

Daarnaast spelen ook de aard en het gewicht van het aangetaste recht een rol voor de omvang van de margin of appreciation. Wanneer het gaat over een belangrijk (aspect van een) individueel recht, dan zal het EHRM de lidstaten minder beoordelingsruimte laten, dan wanneer er een minder wezenlijk recht op het spel staat. Hieraan gekoppeld speelt ook de aard en de ernst van de inbreuk een rol om de margin of appreciation te beperken.¹⁴⁶

59. De 'better placed'-factor, de 'common ground'-factor en de factor die betrekking heeft op de aard en het gewicht van het aangetaste recht worden tegenover elkaar afgewogen. Wanneer deze factoren allemaal in dezelfde richting wijzen is er weinig of geen probleem. Dit is anders wanneer dat niet het geval is. Het EHRM kiest dan in vele gevallen voor het toekennen van een *zekere* margin of appreciation. De toetsting is dan niet streng, maar ook niet terughoudend.¹⁴⁷

60. In de zaak Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk wordt deze ruime appreciatiemarge sterk bekritiseerd door de rechters PETTITI en MARTENS. Rechter PETTITI haalt aan dat een afwijking geen carte blanche voor onbepaalde tijd inhoudt voor de lidstaten, zonder dat deze de nodige maatregelen moeten nemen om aan de mensenrechtelijke verplichtingen te voldoen. De ruime appreciatiebevoegdheid moet nog steeds door het EHRM worden onderzocht. Rechter MARTENS oordeelt dat er geen plaats is voor de ruime appreciatiebevoegdheid.¹⁴⁸

4.1.9. Advies Raad van Europa

61. De parlementaire vergadering van de Raad van Europa geeft enkele aanbevelingen voor het geval de lidstaten te maken krijgen met een noodsituatie en daarom willen afwijken van het EVRM op basis van artikel 15 EVRM.

De lidstaten moeten met uiterste voorzichtigheid en terughoudendheid maatregelen nemen die een afwijking zouden uitmaken op het EVRM en nagaan of het mogelijk is om zich te beperken tot de normale beperkingen (proportionaliteitstoets). De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa moet

¹⁴⁴ J. GERARDS, *EVRM Algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 199-209.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 193-199.

¹⁴⁶ *Ibid.*, 215-216.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 222.

¹⁴⁸ EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk; Concurring Opinion, EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk.

nagaan of de afwijking noodzakelijk is en de reikwijdte afbakenen. Indien een afwijking noodzakelijk is, dan moet de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa onmiddellijk en zonder vertraging op de hoogte worden gebracht van de genomen maatregelen en de redenen daarvoor, maar ook van de rechten die mogelijks geschonden worden. Wanneer de noodtoestand wordt afgekondigd, moet deze steeds worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie moet er steeds informatie worden verstrekt aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Dit moet het dialoog openstellen over de verenigbaarheid van de noodtoestand met de rechten uit het EVRM. Als laatste moeten de *checks and balances* van de democratie zoveel mogelijk blijven functioneren.

4.2. Artikel 187 Gw.

62. De Belgische overheid neemt tal van maatregelen ter bestrijding van COVID-19, maar op welke juridische grondslag zijn deze maatregelen gebaseerd? In dit onderdeel wordt er ingegaan op het nationaal recht. Wat zegt de Belgische Grondwet over de afwijking van mensenrechten? Of biedt de Grondwet een andere mogelijkheid om beperkingen op mensenrechten toe te laten? En welke is de wettelijke basis waarop de maatregelen ter bestrijding van COVID-19 gebaseerd zijn?

63. In het nationaal recht bestaat er geen noodtoestand, waardoor België de noodtoestand niet kan uitroepen en dus geen toepassing kan maken van artikel 15 EVRM. De oorzaak hiervoor is te vinden in het feit dat één van de (cumulatieve) voorwaarden van artikel 15 EVRM het uitroepen van de noodtoestand is. Op nationaal niveau is er voorzien in een andere wettelijke bepaling die toepassing vindt (of eigenlijk niet vindt) in uitzonderlijke omstandigheden, namelijk artikel 187 Gw. Deze bepaling heeft het niet over de afwijking van mensenrechten, maar over de schorsing van de Grondwet.

4.2.1. Achtergrond

64. In extreme crisissituaties is het niet steeds mogelijk en wenselijk om de Grondwet strikt na te leven. Tijdens de uitroeping van de Belgische onafhankelijkheid, de Eerste Wereldoorlog en de Tweede Wereldoorlog bleek dat artikel 187 Gw. niet strikt werd nageleefd. In de praktijk was er sprake van een staatsnoodrecht. Dit staatsnoodrecht is van toepassing bij overmacht, maar niet wanneer de Grondwet door een beslissing van de overheid wordt geschorst. Denk hierbij aan de stelling: "nood breekt wet", en dus ook "Grondwet breekt wet". Op basis van het bestuursrechtelijke continuïteitsbeginsel moeten de wezenlijke functies van de Belgische overheid steeds worden uitgeoefend, ook al gebeurt dit op een wijze die niet in de Grondwet is bepaald. Tijdens de Eerste Wereldoorlog bleek dat de Grondwet niet alleen buiten werking werd gesteld omwille van overmacht, want er was ook de besluitwet van 11 oktober 1916. Door deze wet konden een aantal bepalingen worden geschorst, waaronder bepalingen inzake de rechten en de vrijheden, door het instellen van de staat van oorlog en de staat van beleg.¹⁴⁹

Uit voorgaande blijkt dat artikel 187 Gw. dus niet altijd toepassing vindt en dat hogere belangen moeten wijken voor de fundamentele rechten en vrijheden. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de besluitwet van 11 oktober 1916, waarin de regeringscensuur werd ingesteld, hetgeen in strijd is met artikel 25 Gw. Tegen deze regeringscensuur werd geen sanctie ingesteld, waardoor het duidelijk is dat in uitzonderlijke omstandigheden inderdaad bepaalde grondrechten opzij geschoven worden.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Besluitwet 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, *BS* 15 oktober 1916, 566; J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 600-604.

¹⁵⁰ Cass. 4 maart 1940, *Pas.* 1946, I, 493; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, 326-330.

4.2.2. Inhoud

65. In de meeste landen bepaalt de Grondwet in welke omstandigheden en volgens welke procedure de overheid de noodtoestand mag uitroepen en wat daar de gevolgen van zijn. België is één van de weinige landen waarin geen enkele grondwetsbepaling in een dergelijke mogelijkheid voorziet.¹⁵¹ Integendeel, de Grondwet verbiedt iedere, zelfs gedeeltelijke schorsing van de Grondwet en dus van de grondrechten opgenomen in de Grondwet.¹⁵² Er is in België dan ook niet voorzien in een wettelijk kader dat een toepassing van artikel 15 EVRM rechtvaardigt.¹⁵³ In de Belgische Grondwet wordt er niet voorzien in een afwijkmogelijkheid. Artikel 15 EVRM biedt voor België dus weinig meerwaarde, want de rechten en de vrijheden in de Grondwet blijven onverkort gelden.¹⁵⁴ Geen macht in de Staat is dus bevoegd de Grondwet geheel of ten dele te schorsen, in de eerste plaats niet de fundamentele rechten en vrijheden.¹⁵⁵ Een schorsing houdt in dat een rechtsregel tijdelijk buiten werking wordt gesteld of wordt opgeheven en dat is in België dus niet mogelijk.¹⁵⁶

Het doel van artikel 187 Gw. is om te vermijden dat er uitzonderingsregimes worden ingesteld en de Grondwet buiten werking wordt gesteld in het hoger belang van de natie. Het hoger belang is dan in casu dat de Grondwet wordt nageleefd.¹⁵⁷ Door dit artikel wordt de Grondwet onaantastbaar gemaakt. Deze bepaling is een quasi-absoluut beletsel voor de schorsing van de Grondwet, ongeacht de aard van de noodtoestand die zich voordoet. Zowel de grondwetsbepalingen inzake de instellingen als de grondwettelijke rechten en vrijheden kunnen worden geschorst omwille van een noodtoestand.¹⁵⁸

66. Een beperkte schorsing van de Grondwet is wel denkbaar in twee hypothesen. In de eerste hypothese is te denken aan een overmachtssituatie. Sinds de Eerste Wereldoorlog aanvaardt het Hof van Cassatie dat wegens overmacht sommige bepalingen van de Grondwet onuitvoerbaar kunnen zijn.¹⁵⁹ Een voorbeeld hiervan betreft de verplichte medewerking van de federale kamers aan de totstandbrenging van een wet.¹⁶⁰ In geval van overmacht is het voor de instellingen onmogelijk om op een normale wijze te functioneren, waardoor een afwijking van de grondwetsbepalingen gerechtvaardigd is om het continuïteitsbeginsel te garanderen. De grondwettelijke rechten en vrijheden mogen ook dan niet worden geschorst. Enkel een schorsing met betrekking tot de instellingen is toegelaten. De tweede is de hypothese waarin de onafhankelijkheid van het land op het spel staat, maar dat is uiterst uitzonderlijk. Ook in deze hypothese is enkel de schorsing van de

¹⁵¹ W. VERRIJDT, "De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...", www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/.

¹⁵² Art. 187 Gw.; G. DE BRAECKELEER, L. MYS, K. VAN AELST, P. VANDE VELDE-VAN RUMST, J. GOOSSENS en S. DEVRIENDT, "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.

¹⁵³ L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.

¹⁵⁴ Art. 187 Gw.

¹⁵⁵ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 408.

¹⁵⁶ X, "Schorsen", www.juridischwoordenboek.be/zoek/schorsen.

¹⁵⁷ J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 598.

¹⁵⁸ W. VERRIJDT, "De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...", www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/.

¹⁵⁹ Cass. 11 februari 2019, *Pas.*, 1919, I, 9.

¹⁶⁰ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 408.

grondwetsbepalingen met betrekking tot de instellingen toegelaten.¹⁶¹ In beide gevallen geldt het staatsnoodrecht. Er is dan geen schending van de Grondwet, want er is sprake van overmacht, waartegen niets is opgewassen. De beperkte schorsing van de Grondwet komt er op neer dat enkel de grondwetsbepalingen met betrekking tot de instellingen geschorst kunnen worden, maar dus niet de grondrechten.¹⁶²

Er zijn drie argumenten om een gedeeltelijke schorsing van de Grondwet te verantwoorden: de rechtsleer verdedigt dat de Belgische Grondwet een grondwet is voor normale omstandigheden, de Grondwet verzet zich niet tegen de instelling van de staat van beleg in oorlogstijd en de plicht van de overheid om de onafhankelijkheid te handhaven.¹⁶³

67. Volgens VAN HAEGENBORGH en VERRIJDT vormt artikel 187 Gw. de juridische basis om de onafhankelijkheid van het land te vrijwaren door middel van een abnormale bevoegdheidsuitoefening indien de onafhankelijkheid niet binnen het kader van de normale uitoefening van de bevoegdheden kan worden verzekerd. In dat geval wordt er toepassing gemaakt van het staatsnoodrecht. Het staatsnoodrecht is het recht dat geldt in overmachtsituaties. Het objectief staatsnoodrecht is het geheel van geschreven regels die bepalen wanneer, door wie en met welke rechtsgevolgen de noodtoestand kan worden afgekondigd. Omdat het objectief staatsnoodrecht nooit een antwoord biedt op alle crisissituaties, bestaat er ook een subjectief staatsnoodrecht. Het subjectief staatsnoodrecht is een ongeschreven recht om los van het objectief staatsnoodrecht af te wijken van de bestaande rechtsregels indien dat nodig is ter bestrijding van een noodtoestand. Ook in dat geval moet er een wettelijke grondslag zijn en moeten de maatregelen evenredig zijn met het doel.¹⁶⁴ Zij halen bovendien aan dat artikel 187 Gw. enkel kan worden gehanteerd om af te wijken van de grondwettelijke regeling betreffende de werking van de instellingen en niet om de grondrechten te schorsen.¹⁶⁵

4.2.3. Andere mogelijkheden

68. Indien de Belgische Staat gebruik zou willen maken van artikel 15 EVRM, dan moet er in de Grondwet een analoge bepaling worden opgenomen, conform artikel 53 EVRM.¹⁶⁶ De eigen Grondwet en het nationaal recht moeten namelijk die mogelijkheid bieden. Omdat de Belgische Grondwet niet beschikt over dergelijke analoge bepaling is het voor de Belgische overheid dus niet mogelijk om

¹⁶¹ W. VERRIJDT, "De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...", www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/.

¹⁶² J. VELAERS, "Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit" in R. LEYSEN, W. VERRIJDT, V. JOOSTEN EN A. ALEN, *Liber Cogitationes*, Intersentia, 2013, 849-864.

¹⁶³ A. BUTTGENBACH, *L'extension des pouvoirs de l'Exécutif en temps de guerre et la révision de la Constitution Belge*, Brussel, Etablissements Emile Bruylant, 1935, 398; J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 605-606.

¹⁶⁴ W. VERRIJDT, "De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...", www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/.

¹⁶⁵ G. VAN HAEGENBORGH en W. VERRIJDT, "De noodtoestand in het Belgische publiekrecht", *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2016, 24-25.

¹⁶⁶ J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 610; J. GERARDS, "Artikel 53 EVRM – Beschermingsniveau", 2020, www.researchgate.net/publication/338984605_Artikel_53_EVRM_-_Beschermingsniveau_EVRM_Sdu_Commentaar_EVRM.

toepassing te maken van artikel 15 EVRM. De Belgische overheid maakt wel gebruik van andere mechanismen om de mensenrechten te beperken.¹⁶⁷

4.2.3.1. Gewone beperkingsmogelijkheid

69. Zij kan als eerste gebruik maken van de gewone beperkingsmogelijkheid: de regels van de proportionaliteit. Deze mogelijkheid moet voldoen aan drie cumulatieve voorwaarden. Ten eerste moet de beperking bij wet voorzien zijn, hetgeen neerkomt op het bestaan van een duidelijke, nationaalrechtelijke regelgeving. De regelgeving moet voorzienbaar en toegankelijk zijn. Ten tweede moet de beperking een bepaald doel nastreven. Deze doelstellingen zijn limitatief opgesomd per artikel, maar worden ruim uitgelegd, waardoor veel vrijheidsbeperkingen hieronder vallen. Als laatste moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit criterium wordt verder onderverdeeld in drie criteria: de beperking moet noodzakelijk zijn, de beperking moet relevant zijn om het beoogde doel te bereiken en de beperking moet in verhouding staan met hetgeen ze wilt bereiken.¹⁶⁸

Omdat deze masterthesis als doel heeft de afwijkingsmogelijkheden te schetsen, wordt er verder niet ingegaan op deze beperkingsmogelijkheid.

4.2.3.2. Uitzonderingsregimes

70. Daarnaast heeft zij de mogelijkheid om te voorzien in uitzonderingsregimes door het nemen van tijdelijk geldende volmachtbesluiten. Het Unierecht, zoals bepaald in het EU Handvest, blijft natuurlijk ook van toepassing.¹⁶⁹

Een uitzonderingsregime is een tijdsperiode gedurende welke de rechtsregels die voorzien zijn voor de normale periodes, tijdelijk moeten wijken voor andere regels om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke omstandigheid. Voor België wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee soorten van uitzonderingsregimes. Enerzijds bestaan er uitzonderingsregimes die tot gevolg hebben dat de wetgevende macht wordt uitgeoefend op een manier die afwijkt van de grondwettelijke regels. Anderzijds bestaan er uitzonderingsregimes die tot gevolg hebben dat de grondrechten van de burgers in het gedrang komen, doordat de uitvoerende macht meer bevoegdheden krijgt.¹⁷⁰

Dit laatste uitzonderingsregime komt tot uiting in de besluitwetten, de bijzonderemachtenbesluiten en de buitengewonemachtenbesluiten. Besluitwetten zijn regelingen, met een wettelijke waarde, die

¹⁶⁷ C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", *RW* 2019-20, afl. 37, 1443.

¹⁶⁸ T. DE PELSMAEKER, G. GOEDERTIER, J. GOOSSENS, Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Belgische publiekrecht deel 1 en 2*, Brugge, die Keure, 2015, 273-279.

¹⁶⁹ C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", *RW* 2019-20, afl. 37, 1443.

¹⁷⁰ R. GERITS, "De 'staat van oorlog' en de 'staat van beleg': uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn" in E. VANDENBOSSCHE, F. DELPÉRIÉ, R. GERITS, T. MOONEN, W. PAS, S. VAN DROOGHENBROECK, J. VELAERS en A. WIRTGEN (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 55.

tot stand zijn gekomen zonder tussenkomst van het parlement. Bijzonderemachtenbesluiten zijn koninklijke besluiten die genomen zijn op basis van een bijzonderemachtenwet. Een bijzonderemachtenwet laat toe dat de Koning voor een beperkte periode en met het oog op de verwezenlijking van een algemeen omschreven doel, de wetten wijzigt, opheft, aanvult of vervangt. Buitengewonemachtenbesluiten zijn vergelijkbaar met bijzonderemachtenbesluiten, maar verschillen in die zin dat deze gebruikt worden in tijden van nood of hoogdringendheid, een ruimer voorwerp hebben, gelden voor een langere periode en dat deze achteraf niet bekrachtigd moeten worden.¹⁷¹

71. België maakt tijdens de pandemie veelvuldig gebruik van bijzonderemachtenbesluiten. Om grondwettelijk te zijn, moeten de bijzonderemachtenbesluiten (1) genomen worden in tijden van uitzonderlijke omstandigheden of crisissomstandigheden, (2) toegekend worden voor een beperkte periode, (3) nauwkeurig omschreven zijn en (4) het internationale recht en de bevoegdheidsverdelende regels respecteren.¹⁷² Een voorbeeld hiervan betreft het KB van 6 april 2020. Dit KB zorgt ervoor dat gemeenten sancties kunnen opleggen bij het niet-naleven van de coronamaatregelen zoals opgelegd door de ministeriële besluiten.¹⁷³

72. De bijzonderevolmachtenbesluiten mogen de wetgeving wijzigen ter bestrijding van COVID-19 en dat zelfs met terugwerkende kracht tot 1 maart 2020. Er zijn weinig beperkingen: er mag niet geraakt worden aan de koopkracht, de sociale bescherming, de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Zij mogen natuurlijk ook geen hogere normen schenden, waaronder het EVRM. Indien deze besluiten het EVRM wel schenden, dan dienen ze buiten toepassing te worden gelaten conform artikel 159 Gw.¹⁷⁴

4.2.4. Artikel 53 EVRM

73. Uit voorgaande blijkt dus dat de Grondwet voorziet in een grotere bescherming dan het EVRM.¹⁷⁵ Het EVRM bevat slechts een minimumbescherming, waardoor een ruimere bescherming door de Belgische Grondwet mogelijk is. Omdat artikel 187 Gw. verder gaat dan het EVRM, door een schorsing van de grondrechten onder geen enkele omstandigheid toe te laten, heeft dit artikel voorrang op de afwijkingsmogelijkheid van artikel 15 EVRM. Dit houdt ook in dat wanneer de Belgische overheid maatregelen wil nemen om bijvoorbeeld de coronacrisis het hoofd te bieden, dat

¹⁷¹ Art. 105 Gw.; R. GERITS, "De 'staat van oorlog' en de 'staat van beleg': uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn" in E. VANDENBOSSCHE, F. DELPÉRIÉ, R. GERITS, T. MOONEN, W. PAS, S. VAN DROOGHENBROECK, J. VELAERS en A. WIRTGEN (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 61-64.

¹⁷² T. MOONEN, "Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis?" in E. VANDENBOSSCHE, F. DELPÉRIÉ, R. GERITS, T. MOONEN, W. PAS, S. VAN DROOGHENBROECK, J. VELAERS en A. WIRTGEN (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 184.

¹⁷³ KB 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 7 april 2020, 24987.

¹⁷⁴ B. LIETAERT, "Wettigheidsbeginsel blijft gelden, ook voor ontslagnemende regering in lopende zaken met bijzondere machten", *Juristenkrant* 2020, afl. 409, 12-13.

¹⁷⁵ Art. 187 Gw.; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Morsel, Intersentia, 2004, 194-195.

deze moeten worden genomen binnen de grenzen van het grondwettelijk kader. Alle grondwettelijke rechten en vrijheden moeten dus worden gewaardborgd.¹⁷⁶

74. Het EVRM bepaalt dat geen bepaling van het Verdrag zal worden uitgelegd om beperkingen op te leggen of om inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die verzekerd kunnen worden ingeval de wetten van enige verdragsstaat of ingevolge enig ander verdrag waarbij de verdragsstaat partij is.¹⁷⁷ Als gevolg van deze bepaling zijn de lidstaten vrij om een ruimere rechtsbescherming te verlenen via het nationaal recht of via andere mensenrechtenverdragen. Het beginsel van de ruimste bescherming is van toepassing: er wordt voorrang gegeven aan de rechtsbron die meer bescherming biedt dan het EVRM. In de praktijk worden beide rechtsbeschermingsmechanismen samengevoegd, en in geval van strijdigheid wordt er voorrang gegeven aan de bepaling die het individu het meeste beschermt.¹⁷⁸ Artikel 53 EVRM behelst dus het beschermingsniveau van het EVRM. Het EVRM mag geen afbreuk doen aan een hoger beschermingsniveau dan het nationaal recht biedt. Het hoogste beschermingsniveau telt.¹⁷⁹

Artikel 187 Gw. dient dus in samenhang te worden gelezen met artikel 53 EVRM. De Belgische Staat kan zich daardoor niet beroepen op artikel 15 EVRM om afwijkingen te voorzien in geval van een algemene noodtoestand, want artikel 53 EVRM bepaalt dat de ruimste bescherming geldt. Bovendien kan de Belgische overheid zich sowieso niet beroepen op artikel 15 EVRM omdat België geen interne noodstand erkent.¹⁸⁰ Een minderheid van de rechtsleer beroept zich op artikel 53 EVRM om te verdedigen dat een afwijking van de mensenrechten wel mogelijk en grondwettelijk is. Volgens deze minderheid is de noodtoestand een algemeen beginsel van het grondwettelijk recht en moet het begrip *wet* in artikel 53 EVRM ruim worden geïnterpreteerd.¹⁸¹

4.2.5. Juridisch kader

75. De maatregelen die de Belgische federale overheid neemt, zijn gebaseerd op zes ministeriële besluiten, die allemaal meerdere malen gewijzigd werden. Het laatste MB is dat van 7 mei 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Deze ministeriële besluiten vormen de grondslag voor de coronamaatregelen. Deze zes ministeriële besluiten hebben op hun beurt ook een wettelijke grondslag. In deze titel wordt er enkel ingegaan op deze wettelijke grondslag. De toepassing van de ministeriële besluiten in het licht van de COVID-19-crisis wordt in titel 5 toegelicht.

¹⁷⁶ G. DE BRAECKELEER, L. MYS, K. VAN AELST, P. VANDE VELDE-VAN RUMST, J. GOOSSENS en S. DEVRIENDT, "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.

¹⁷⁷ Art. 53 EVRM.

¹⁷⁸ Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 122.

¹⁷⁹ J. GERARDS, "Artikel 53 EVRM – Beschermingsniveau", 2020, www.researchgate.net/publication/338984605_Artikel_53_EVRM_-_Beschermingsniveau_EVRM_Sdu_Commentaar_EVRM; J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 610.

¹⁸⁰ Art. 187 Gw.; Y. HAECK en J. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM Deel II*, Mortsel, Intersentia, 2004, 194-195.

¹⁸¹ G. DE BRAECKELEER, L. MYS, K. VAN AELST, P. VANDE VELDE-VAN RUMST, J. GOOSSENS en S. DEVRIENDT, "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.

4.2.5.1. Enkele opmerkingen

76. Vooraleer er wordt ingegaan op de wettelijke grondslag zijn er enkele opmerkingen voor wat betreft het juridisch kader.

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling stelt de Raad van State het volgende: "het feit dat het gaat om gebeurtenissen die een noodsituatie op het gebied van volksgezondheid van internationaal belang zouden kunnen vormen, laat (niet) toe om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het is niet omdat maatregelen betrekking hebben op de bestrijding van een volksgezondheids crisis dat de federale overheid bevoegd kan worden geacht. Integendeel, elke overheid is verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden".¹⁸² Deze uitspraak wordt bovendien bevestigd door het Grondwettelijk Hof dat naast de residuaire federale bevoegdheid met betrekking tot het veiligheidsbeleid de gemeenschappen en de gewesten ook over de bevoegdheid beschikken om specifieke veiligheidsmaatregelen uit te vaardigen binnen hun eigen materiële bevoegdheid.¹⁸³ Hieruit kan afgeleid worden dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheden hebben in het kader van de volksgezondheid indien dit valt binnen hun eigen materiële bevoegdheid. De deelstaten zijn dus bevoegd om maatregelen te nemen tijdens een gezondheids crisis.

Daarnaast is een duidelijk juridisch kader van groot belang om als basis te dienen voor de genomen maatregelen om het coronavirus in te dijken. In een rechtsstaat zijn duidelijke regels cruciaal, want het gaat over meer dan enkel het gebruik van het gezond verstand. Wanneer regels weinig of niet afgebakend zijn, loert de willekeur om de hoek. Ook mag er aan de bevoegde overheid geen carte blanche worden gegeven voor de invulling van de maatregelen. Volgens TODTS valt dit te betwijfelen bij de verschillende coronamaatregelen.¹⁸⁴ Zij is van oordeel dat termen zoals *thuis*, *buitenwandeling* en *bankverbod* onvoldoende zijn gedefinieerd in het MB van 23 maart 2020.¹⁸⁵ De wetgever (in ruime zin) moet dus te allen tijde een duidelijke en begrijpbare regelgeving voor ogen houden.

4.2.5.2. Wettelijke grondslag

77. Omdat er in de Belgische Grondwet niet is voorzien in een noodtoestand, is er een andere wettelijke grondslag nodig voor de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus.

Deze wettelijke grondslag is gebaseerd op drie wetten: de wet betreffende de civiele veiligheid, de wet betreffende de civiele bescherming en de wet op het politieambt.¹⁸⁶ Overeenkomstig artikel 182

¹⁸² Adv.RvS nr. 53.018/VR bij het ontwerp van koninklijk besluit houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer.

¹⁸³ GwH 15 oktober 1987, nr. 40; K. REYBROUCK, "Hoe het coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 16.

¹⁸⁴ L. TODTS, "Vrijheid in crisis: coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid", *Juristenkrant* 2020, afl. 408, 11.

¹⁸⁵ MB 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020, 17603.

¹⁸⁶ Wet 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS* 16 januari 1964, 422; Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992, 27124; Wet 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli

WCV kan de minister of zijn gemachtigde 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. Artikel 11 WPA zorgt ervoor dat de minister van Buitenlandse Zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde kunnen uitoefenen wanneer het algemeen belang dit vereist. Het betreft dan maatregelen van bestuurlijke politie. De WCB geeft in artikel 4 de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om de middelen te organiseren en de maatregelen uit te lokken welke voor het grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming.¹⁸⁷ Deze wetten bieden zeker een wettelijke grondslag indien het gaat over crisissituaties waarvoor dringende maatregelen nodig zijn, maar niet voor de coronamaatregelen die reeds meer dan één jaar gelden.¹⁸⁸

78. De WCB geeft de minister van Binnenlandse Zaken weliswaar bevoegdheden, maar deze zijn slechts van organisatorische aard, waardoor het op zich geen grondslag vormt om maatregelen te nemen die een verregaande inbreuk inhouden op de mensenrechten. Ook de WPA biedt geen afdoende wettelijke grondslag, want het gaat over individuele en verordenende maatregelen om de veiligheid, de rust en de gezondheid van de bevolking te verzekeren. Het hogere recht, in casu de grondrechten uit de Grondwet en de mensenrechten uit het EVRM dienen steeds gerespecteerd te worden. Een specifiekere wettelijke grondslag is dus vereist. Zo'n specifieke grondslag is wel terug te vinden in de WCV. Het gaat in casu over artikel 182 dat als tijdelijke grondslag kan dienen voor isolatiemaatregelen, maar niet voor alle beperkingen van de fundamentele rechten en vrijheden.¹⁸⁹

4.2.5.3. Pandemiewet

79. Net omdat de wettelijke grondslag reeds meerdere keren in vraag werd gesteld, pleiten verschillende experts voor een coronawet of een pandemiewet.¹⁹⁰ Dit omdat de coronamaatregelen tot op heden hun grondslag vinden in ministeriële besluiten die op hun beurt gebaseerd zijn op de wet betreffende de civiele veiligheid, de wet betreffende de civiele bescherming en de wet op het politieambt. De ministeriële besluiten worden genomen zonder voorafgaand juridisch advies van de Raad van State en worden ondertekend door één minister. Met deze werkwijze zijn de experts het niet eens. Meer zelfs: het is in strijd met de Grondwet. De Grondwet wil dat het parlement beslist over ingrijpende maatregelen die een inperking inhouden op de grondrechten. De wetgeving waar de regering zich op beroept, is niet bedoeld voor deze langdurige en drastische maatregelen.¹⁹¹

2007, 40379; M. VERBERGT, "Experts eisen Belgische coronawet, want 'maatregelen zijn nu onwettig'", *De Standaard*, 20 oktober 2020.

¹⁸⁷ P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, 282-291.

¹⁸⁸ D. ROELS, "Liga voor Mensenrechten dagvaardt Belgische Staat wegens ontbreken pandemiewet", 2021, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/liga-voor-mensenrechten-dagvaardt-belgische-staat-wegens-ontbreken-pandemie>.

¹⁸⁹ P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, 282-291.

¹⁹⁰ X, "Grondwetsspecialisten eisen Belgische coronawet", www.law.kuleuven.be/home/onderzoek/nieuws-onderzoek/grondwetsspecialisten-eisen-belgische-coronawet.

¹⁹¹ X, "Grondwetsspecialisten eisen Belgische coronawet", www.law.kuleuven.be/home/onderzoek/nieuws-onderzoek/grondwetsspecialisten-eisen-belgische-coronawet.

80. Ook de politierechtbank in Charleroi¹⁹² en het hof van beroep te Brussel¹⁹³ stelden de wettelijke basis van de coronamaatregelen al in vraag. De politierechtbank van Charleroi oordeelde dat men niet kan worden beboet voor overtredingen van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 omdat die niet door de WCV kunnen worden gedekt middels een grondwetsconforme interpretatie.¹⁹⁴ Volgens de Raad van State passen de coronamaatregelen dan wel weer binnen het kader van de WCV, de WCB en de WPA omdat de besmetting met een levend virus ook onder de noemer 'catastrofen' kan vallen.¹⁹⁵

De Liga voor Mensenrechten dagvaardde de Belgische Staat in kort geding omwille van het ontbreken van een pandemiewet. Dat de overheid maatregelen moet nemen om de bevolking te beschermen tegen het coronavirus is evident, maar dat deze maatregelen geen of een onvoldoende wettelijke basis hebben is niet evident. Zij dringen dan ook aan op het uitvaardigen van een pandemiewet.¹⁹⁶

81. In tussentijd kreeg de pandemiewet groen licht van de regering De Croo. Met deze wet wilt de regering een stevigere juridische basis leggen voor epidemische noodsituaties. Deze wet vormt een aanvulling op de bestaande wettelijke basis én houdt rekening met de wetgeving inzake de bescherming van de persoonsgegevens. De pandemiewet zal van toepassing zijn op 'epidemische noodsituaties', die voor een maximale duur van drie maanden kan worden afgekondigd. Een verlenging van telkens drie maanden is mogelijk. Vanaf het moment dat een pandemie wordt afgekondigd, kan de minister van Binnenlandse Zaken, na overleg met de ministerraad en eventueel het overlegcomité, de nodige maatregelen van bestuurlijke politie nemen. De bedoeling is ook dat met deze pandemiewet de minister van Binnenlandse Zaken de federale fase kan afkondigen, waardoor zij instaat voor de beleidscoördinatie van de noodsituatie. Ook zal het parlement binnen de vijf dagen moeten oordelen over de noodtoestand, die per koninklijk besluit wordt afgekondigd. De minister van Binnenlandse Zaken moet bovendien maandelijks verslag uitbrengen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Eenmaal het parlement goedkeuring heeft gegeven, kan de minister van Binnenlandse Zaken de noodmaatregelen uitvoeren. In het ontwerp van de pandemiewet wordt bepaald dat de maatregelen "steeds strikt noodzakelijk, in de tijd beperkt en in verhouding tot de beoogde doelstelling zijn, in het bijzonder de bescherming van de volksgezondheid en het recht op leven". De wet voorziet in een aantal categorieën van maatregelen zoals bijvoorbeeld de sluiting van bepaalde inrichtingen. Er wordt ook voorzien in sancties die de inbreuken op de maatregelen bestraffen.¹⁹⁷

82. De wet is ondertussen goedgekeurd door de ministerraad. Het voorontwerp van wet wordt ter consultatie voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Er zijn bovendien reeds

¹⁹² Pol. Charleroi 21 september 2020, onuitg.

¹⁹³ Brussel 28 oktober 2020, onuitg.

¹⁹⁴ Pol. Charleroi 21 september 2020, onuitg.

¹⁹⁵ Wet 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007, 40379.

¹⁹⁶ D. ROELS, "Liga voor Mensenrechten dagvaardt Belgische Staat wegens ontbreken pandemiewet", 2021, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/liga-voor-mensenrechten-dagvaardt-belgische-staat-wegens-ontbreken-pandemie>.

¹⁹⁷ Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1897/001; X, "Parlementair debat over pandemiewet kan van start gaan", <https://verlinden.belgium.be/nl/pandemiewet>.

adviezen ingewonnen bij de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit. Ook andere instanties gaven reeds hun advies.¹⁹⁸

Op 7 april 2021 gaf ook de Raad van State haar advies over het voorontwerp van de pandemiewet. De Raad van State bevestigt dat mogelijke inperkingen op de fundamentele rechten en vrijheden tijdens een pandemie voldoen aan het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel. Daarnaast zijn de lijsten van mogelijke maatregelen en de omstandigheden waarin de maatregelen kunnen worden genomen duidelijk omschreven. Er is één aspect waar de Raad van State zich zorgen om maakt: de verwerking van persoonsgegevens. Op dit ogenblik is het moeilijk om te voorspellen welke data nodig zullen zijn om een toekomstige pandemie aan te pakken, waardoor deze niet zijn opgenomen in de pandemiewet en de Raad van State zich hierover niet kan uitspreken voor wat betreft de proportionaliteit.¹⁹⁹ Ook de Gegevensbeschermingsautoriteit bracht op 2 maart 2021 een advies uit. Daaruit blijkt dat het voorontwerp inderdaad nog niet spreekt van alle essentiële elementen van de gegevensverwerking, waardoor de Volksvertegenwoordigers geen zicht krijgen over het legitieme en proportionele karakter van de gegevensverwerking.²⁰⁰

Het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de Rechten van de Mens gaf op 10 maart 2021 een advies met betrekking tot de pandemiewet. Het FIRM heeft begrip voor de onvoorziene epidemische noodsituatie, waardoor een bepaalde mate van juridische improvisatie onvermijdelijk is, maar betreurt dat er pas één jaar na de start van de epidemie werk wordt gemaakt van een wettelijk kader. Er worden tien aanbevelingen gedaan: de noodsituatie en de maatregelen mogen niet langer gelden dan voor de volksgezondheid strikt noodzakelijk is en dit moet uitdrukkelijk worden opgenomen, de maatregelen moeten worden bekrachtigd door het parlement (tenzij dit omwille van hoogdringendheid niet mogelijk is), de maatregelen moeten worden aangenomen door de Koning en niet door één minister, de vereiste dat de maatregelen voldoende duidelijk omschreven moeten zijn, moet uitdrukkelijk worden opgenomen, de criteria voor de proportionaliteitstoets moeten verduidelijkt worden en een disproportionele impact op kwetsbare groepen moet vermeden worden, de proportionaliteit van de maatregelen moet schriftelijk gemotiveerd worden en tussentijds gerapporteerd worden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, dat het overleg tussen de hogere en de lagere overheden geen afbreuk doet aan het bestaand bestuurlijk toezicht moet uitdrukkelijk worden vermeld, de wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de maatregelen worden genomen, moeten zo snel mogelijk aan het publiek ter beschikking worden gesteld, de expertise en de onafhankelijkheid van de wetenschappelijke experts van de adviesorganen moet uitdrukkelijk gegarandeerd worden en de schriftelijke motivering van de proportionaliteit van de maatregelen en de verslagen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten zo snel mogelijk aan het publiek ter beschikking worden gesteld.²⁰¹

¹⁹⁸ Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1897/001.

¹⁹⁹ Adv.RvS nr. 68.936/AV bij het voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens epidemische noodsituaties.

²⁰⁰ GBA, *Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, 2 maart 2021, nr. 24/2021, www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/adviezen-rond-covid-19.

²⁰¹ FIRM, *Advies Federaal instituut voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens*, 10 maart 2021, nr. 1/2021, www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/documenten/FIRM-2021-advies-pandemiewet.pdf.

Als laatste gaf ook de Hoge Raad voor de Justitie een advies over het voorontwerp van de pandemiewet op 22 maart 2021.²⁰² De HRJ geeft geen gunstig advies omwille van de volgende vijf motieven: de genomen maatregelen in de strijd tegen een pandemie moeten kunnen betwist en getoetst worden door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, het voorontwerp kan leiden tot nieuwe soort geschillen, waardoor de rechtscolleges te weinig middelen hebben om deze te beslechten, het is niet aan de minister van Binnenlandse Zaken om de werking van rechterlijke orde via een MB te regelen, er moeten nieuwe straffen overwogen worden omdat het voorontwerp in nieuwe inbreuken voorziet en de bepalingen inzake de persoonsgegevens moeten worden herzien.

83. Op 27 april 2021 werd het wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.²⁰³ Er volgden verschillende amendementen en op 7 mei 2021 is het wetsontwerp in eerste lezing aangenomen door de commissie van binnenlandse zaken, veiligheid, migratie en bestuurszaken.²⁰⁴ Het zal dus niet meer lang duren vooraleer de pandemiewet bekrachtigd en afgekondigd zal worden.

²⁰² HRJ, *Advies voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, 22 maart 2021, <https://hrj.be/admin/storage/hrj/20210322-hrj-advies-voorontwerp-pandemiewet.pdf>.

²⁰³ Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/001.

²⁰⁴ Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/002; Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/003; Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/004; Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/005; Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/006.

5. Toepassing in de context van COVID-19: rechtsvergelijkend onderzoek

84. Het valt te betreuren dat er geen Europese aanpak is ter bestrijding van COVID-19. Iedere lidstaat neemt zijn eigen maatregelen, het ene land al strenger dan het andere land. De EU heeft dan ook enkel een ondersteunende bevoegdheid ten aanzien van de volksgezondheid, waardoor zij hieromtrent geen wetgeving kan aannemen. De EU kan lidstaten enkel ondersteunen, coördineren en aanvullen. Het gevolg hiervan is dat de aanpak van de coronacrisis sterk gefragmenteerd is. Italië en Frankrijk nemen bijvoorbeeld strenge maatregelen om het coronavirus in te dijken, terwijl Denemarken minder strenge maatregelen neemt. Daarnaast zijn er lidstaten die een officiële kennisgeving doen aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa om af te wijken van hun mensenrechtelijke verplichtingen zoals Armenië en lidstaten die dit niet doen zoals België.²⁰⁵

85. De fundamentele vraag binnen deze masterthesis is de vraag of alle maatregelen die genomen worden in de strijd tegen COVID-19 gerechtvaardigd zijn. Sinds maart 2020 neemt niet alleen de Belgische overheid, maar nemen ook andere Europese landen ingrijpende maatregelen die kunnen indruisen tegen de rechten van de mens. Deze paragraaf onderzoekt dan ook of de maatregelen die genomen zijn een afwijking inhouden op de mensenrechten én of deze gerechtvaardigd zijn. Zoals eerder aangegeven, beschikt België niet over de mogelijkheid om artikel 15 EVRM in te roepen. De Belgische overheid baseert zich op andere wettelijke grondslagen om de genomen maatregelen te verantwoorden.

De maatregelen genomen door de lidstaten verschillen van lidstaat tot lidstaat. Hoewel sommige maatregelen gerechtvaardigd kunnen worden op basis van de gewone beperkingsgronden van de artikelen van het EVRM, kunnen sommige maatregelen van uitzonderlijke aard afwijkingen onder artikel 15 EVRM rechtvaardigen. Het is voor iedere lidstaat afzonderlijk om te bepalen of dergelijke maatregelen een afwijking rechtvaardigen, afhankelijk van de aard en de omvang van de beperkingen die worden toegepast op de rechten en de vrijheden die door het EVRM worden beschermd.²⁰⁶

86. Interessant om hierbij op te merken is dat de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een tool uitvaardigde aan alle overheden van de zeventenveertig lidstaten van de Raad van Europa over het respecteren van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat tijdens de COVID-19-crisis. Deze tool is ontworpen om de lidstaten te helpen verzekeren dat de maatregelen genomen tijdens de pandemie proportioneel blijven aan de dreiging van de verspreiding van het virus en beperkt zijn in de tijd.²⁰⁷

²⁰⁵ Art. 6 VWEU; A. LEBRET, "COVID-19 pandemic and derogation to human rights", *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 1-2.

²⁰⁶ X, "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis", www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits.

²⁰⁷ RAAD VAN EUROPA, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, 7 april 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

87. In dit onderdeel wordt er een vergelijking gemaakt tussen enerzijds België, dat geen formele afwijking deed (of kan doen) onder artikel 15 EVRM, en anderzijds, de tien Europese landen die dit wel deden.

5.1. België

88. Niet alle crisisgevallen waarmee België wordt geconfronteerd, zijn steeds even ernstig. Soms volstaat het voor de overheid om materiële steun of financiële middelen ter beschikking te stellen aan haar burgers. In andere gevallen zijn er drastischere maatregelen nodig om een bepaalde situatie het hoofd te bieden die een impact kunnen hebben op de grondrechten van de burgers.²⁰⁸ Dit is het geval voor de aanpak van COVID-19. In dit onderdeel wordt er ingegaan op de maatregelen die de Belgische overheid neemt om de verspreiding van het coronavirus te beperken.

5.1.1. Bevoegdheid

89. Het politieke landschap is in België sterk gefragmenteerd, waardoor de bevoegdheden met betrekking tot de coronamaatregelen ook sterk gefragmenteerd zijn. De gemeenschappen zijn grotendeels bevoegd voor de preventieve gezondheidszorg. De gemeenschappen zijn bevoegd voor de voorkoming, de opsporing en de bestrijding van besmettelijke ziekten. Toch neemt de federale overheid het voortouw op grond van haar residuaire bevoegdheden inzake de civiele veiligheid.²⁰⁹

Het is in België de nationale veiligheidsraad die ten tijde van de coronacrisis maatregelen neemt. Deze nationale veiligheidsraad bestaat uit de Eerste Minister, de ministers van justitie, defensie, binnenlandse en buitenlandse zaken, de vice-ministers en de andere bevoegde ministers. Tijdens de COVID-19-crisis worden zij bijgestaan door het nationaal crisiscentrum bestaande uit de Risk Assessment Group, de Risk Management Group en het Wetenschappelijk comité Coronavirus. Bij de tweede lockdown nam het Overlegcomité de rol van de nationale veiligheidsraad over.²¹⁰

5.1.2. Maatregelen

90. De maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beperken vinden hun neerslag in ministeriële besluiten, ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken, zonder advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het soort maatregelen dat wordt genomen hebben over het algemeen betrekking op de eerbiediging van het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op onderwijs, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van verplaatsing.

Omdat deze maatregelen een grote impact hebben op de grondrechten en het sociale en economische leven, en gelet op het legaliteitsbeginsel, is er een stevige juridische grondslag vereist. Maar is een ministeriële besluiten wel het gepaste instrument op een crisisbeheer te voeren? De

²⁰⁸ R. GERITS, "De 'staat van oorlog' en de 'staat van beleg': uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn" in E. VANDENBOSSCHE, F. DELPÉRIÉ, R. GERITS, T. MOONEN, W. PAS, S. VAN DROOGHENBROECK, J. VELAERS en A. WIRTGEN (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 51-52.

²⁰⁹ J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIER, "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *TVW* 2020, nr. 4, 303-313.

²¹⁰ P. POPELIER, "COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis", *The theory and practice of legislation* 2020, 131-153.

ministeriële besluiten komen tot stand zonder advies van de Raad van State op basis van de hoogdringendheid, waardoor de Raad van State nooit kan adviseren over de rechtsgrond of over de proportionaliteit van de maatregelen.²¹¹ Telkens wordt een beroep gedaan op “de zeer snelle evolutie van de situatie in België en in de naburige landen” en “de noodzaak om maatregelen te overwegen die gegrond zijn op epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueren”. Het gevolg van dit snelle besluitvormingsproces is dat er zeer verregaande maatregelen worden genomen die raken aan de grondrechten, waarvan de juridische basis niet eerder getoetst is door een rechter en waarvoor geen advies van de Raad van State wordt ingewonnen.²¹²

91. De maatregelen die de Belgische overheid neemt, zijn naar het voorbeeld van POPELIER, op te delen in vijf categorieën: de preventieve maatregelen om de verspreiding van het virus te vermijden, de maatregelen om het zorgpersoneel in staat te stellen de nodige zorg te verlenen aan de COVID-19-patiënten, de maatregelen om de negatieve sociale en economische impact te verlichten, de maatregelen om de gevolgen van de preventieve maatregelen op te vangen en de maatregelen om het vermogen van het overheidshandelen te versterken.²¹³

92. Deze laatste maatregelen zijn reeds toegelicht. In dit onderdeel wordt er ingegaan op de preventieve maatregelen die de Belgische overheid neemt sinds maart 2020. Er wordt een algemeen overzicht gegeven van de maatregelen die het meeste invloed hebben op de rechten van de Belgische burgers.

5.1.2.1. Contact tracing

93. Eén van de opvallendste maatregelen die een inbreuk kunnen uitmaken op het recht op eerbiediging van het privéleven is de contact tracing. De Belgische overheid heeft een databank waarin alle gegevens worden verzameld van mensen die mogelijks besmet zijn met het coronavirus. De databank is gebaseerd op het KB van 4 mei 2020.²¹⁴ De uitvoering van de contact tracing is overgelaten aan de Vlaamse overheid en is gebaseerd op het decreet van 8 mei 2020. Via dit decreet wordt een samenwerkingsverband opgericht waarbij contactonderzoekers besmette personen opbellen en een risico-inschatting doen van de contacten van die personen. De hoogrisicocontacten worden vervolgens gecontacteerd met het advies om in zelfisolatie te gaan. Het probleem is dat huisartsen, door het doorgeven van de besmette patiënten, mogelijks hun beroepsgeheim schenden omdat er geen wettelijke basis is waarop zijn hun beroepsgeheim aan de kant kunnen schuiven.²¹⁵

²¹¹ P. POPELIER, “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, 282-291.

²¹² J. VAN NIEUWENHOVE, “De rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de COVID-19-pandemie”, *TVW* 2020, 314-319.

²¹³ P. POPELIER, “COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis”, *The theory and practice of legislation* 2020, 131-153.

²¹⁴ KB 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020 30325.

²¹⁵ Decr.VI. 8 mei 2020 tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19, *BS* 8 mei 2020, 33332; T. GOFFIN, “Contact tracing COVID-19 dwingt artsen tot schending van het beroepsgeheim”, *Juristenkrant* 2020, afl. 409, 7; J. VAN GYSEGHEM, “Het naast elkaar bestaan van het recht op gezondheid en de bescherming van de privacy (tijdens de coronacrisis)”, *T.Gez.* 2020-21, afl. 3, 203-205.

De mensenrechtenorganisaties zijn van oordeel dat alleen strikt noodzakelijke gegevens, die nodig zijn om de noodzakelijke personen te informeren, mogen ingezameld worden en dat gegevens die het identificeren van mensen mogelijk kunnen maken, moeten vernietigd worden van zodra ze niet meer nodig zijn. Hun kritiek wordt vooral geuit tegen het inzamelen van de rijksregisternummers.²¹⁶

94. In het kader van de GDPR-wetgeving mogen persoonsgegevens worden verwerkt wanneer het noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag. In deze gevallen moet er steeds een rechtsgrond voorhanden zijn.²¹⁷ De wetgever heeft de nodige initiatieven genomen om contact tracing mogelijk te maken. Hoewel dit normaal een bevoegdheid is van de gemeenschappen leidde dit tot het KB van 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.²¹⁸ De GBA gaf ernstige opmerkingen met betrekking tot artikel 5 GDPR. Op 26 juni 2020 werd het KB betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde regionale overheden of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano afgekondigd.²¹⁹ Dit koninklijk besluit was het resultaat van een samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappen en de federale overheid. De GBA mocht geen advies geven en ook de Raad van State had twijfels over de bevoegdheid van de federale wetgever.²²⁰

95. Zelfs slimme camera's worden ingezet om de besmettingen met het COVID-19-virus te beperken. De Belgische kustgemeenten wilden een systeem van intelligente camera's uitrollen om de drukte aan de kust te controleren. De GBA oordeelt dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel is. De juridische grondslag voor de invoering van de slimme camera's is te vinden in de beheersovereenkomst van Westtoer die bepaalt dat het een taak van algemeen belang inhoudt om het toerisme in West-Vlaanderen te ondersteunen. Volgens de inspectiedienst is deze bestaansreden niet in overeenstemming met het doel van de slimme camera's, maar de Geschillenkamer oordeelt dat Westtoer wel degelijk het doeleinde duidelijk omschrijft, waarbij de controle van het aantal en de concentratie van de toeristen in het kader van de coronacrisis gerechtvaardigd is. Westtoer voldoet echter niet aan de andere verplichtingen inzake de transparantieplichting.²²¹

²¹⁶ T. VAN BERLAER, "Liga voor Mensenrechten: 'Koninklijk Besluit contactonderzoek in strijd met fundamentele rechten'", 2020, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/liga-voor-mensenrechten-koninklijk-besluit-contactonderzoek-in-strijd-met-f>.

²¹⁷ Art. 6 GDPR.

²¹⁸ KB 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020, 30325.

²¹⁹ Decr.VI. 8 mei 2020 tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19, *BS* 8 mei 2020, 33332.

²²⁰ A. VERSCHAVE en S. VERHOEVEN, "Wordt de GDPR opzijgeschoven in tijden van corona?", <https://legalnews.be/privacy-it-ip-recht/privacy-recht/wordt-de-gdpr-opzijgeschoven-in-tijden-van-corona-equator/>.

²²¹ T. VAN GREMBERGHE, "Kustgemeenten mogen slimme camera's inzetten tegen corona", *Juristenkrant* 2021, afl. 426, 6-7.

96. Uit voorgaande blijkt dat contact tracing privacy-gewijs mogelijk is, voor zover alleen de strikt noodzakelijke gegevens, die nodig zijn om de noodzakelijke personen te informeren, mogen ingezameld worden. Deze gegevens moeten verwijderd worden van zodra ze niet meer noodzakelijk zijn. Bovendien is er een voldoende wettelijke basis, namelijk het KB van 4 mei 2020 en het Decreet van de Vlaamse overheid van 8 mei 2020.²²² Ook de slimme camera's aan de Belgische kust zijn gerechtvaardigd, voor zover de kustgemeenten rekening houden met een aantal corrigerende maatregelen: de opslagperiode tot een minimum herleiden, de beelden van voorbijgangers onscherp maken, de verwerking in tijd en ruimte beperken, enkel waar een grote drukte waarschijnlijk is, de beveiliging van de gegevens en de beperking van de toegang tot de gegevens waarborgen en de niet-noodzakelijke functionaliteiten deactiveren.²²³

De maatregelen omtrent de contact tracing hebben een voldoende wettelijke basis en zijn dus bij wet voorzien. Ze zijn bovendien noodzakelijk, want er is geen andere manier om besmette personen op te sporen, dan ze op te nemen in een databank en ze te contacteren wanneer nodig. Als laatste is er een legitiem belang: de volksgezondheid.

5.1.2.2. Sociaal leven

97. Voor de meeste personen is de inperking op het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, door een beperking van het aantal sociale contacten, de meest ingrijpende maatregel tijdens de gehele coronacrisis. Zowel het woord 'knuffelcontact' als het woord 'bubbel' hebben hierin een belangrijke betekenis. De contacten van de burgers worden in die mate beperkt dat men maar een aantal nauwe contacten (knuffelcontact) mag hebben en zich buiten slechts met een aantal personen (bubbel) mag begeven.

Gedurende de periode van maart 2020 tot op heden worden de sociale contacten van de burgers drastisch beperkt. Van een *bubbel* van vijftien naar vier *knuffelcontacten* per gezin per veertien dagen.²²⁴ Door deze beperkte *bubbels* en *knuffelcontacten* zien grootouders hun kleinkinderen niet, zien families elkaar niet en neemt de eenzaamheid toe. Door de sluiting van de horeca, de sluiting van de culturele en sportieve activiteiten en de sluiting van de ontspanningsmogelijkheden hebben burgers weinig tot geen sociaal contact, waardoor het recht op het privé-, familie- en gezinsleven ingeperkt wordt. Omdat dit recht ook het recht op zelfontplooiing omvat, wordt ook geraakt aan dit onderdeel van het leven. De inperking van het recht op het privé-, familie- en gezinsleven mag dus zeker niet onderschat worden.

²²² Decr.VI. 8 mei 2020 tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19, *BS* 8 mei 2020, 33332; KB 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020, 30325.

²²³ X, "Druktemeting aan de Belgische kust: de eerste beslissing van de GBA over COVID-19 maatregelen", www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/druktemeting-aan-de-belgische-kust-de-eerste-beslissing-van-de-gba-over-covid-19-maatregelen.

²²⁴ Art. 17, §1 MB 18 oktober 2020; art. 14, §1 MB 30 juni 2020.

98. Alle ministeriële besluiten leiden ertoe dat het sociaal leven van de burger flink wordt ingeperkt. Zo verbiedt het MB van 13 maart 2020²²⁵ alle privé- en publieke activiteiten van culturele en sportieve aard, alle erediensten (met uitzondering van begrafenisceremonies), sluit het alle horeca en culturele en sportieve inrichtingen, sluit het alle winkels en winkelcentra die geen voeding verkopen op zaterdag en zondag.²²⁶ Vervolgens wordt op 18 maart 2020 het MB van 13 maart 2020 opgeheven door een nieuw ministerieel besluit.²²⁷ Dit ministerieel besluit besluit tot een *lockdown*.²²⁸ Volgende maatregelen worden bijkomend opgelegd: de sluiting van handelszaken en winkels (met uitzondering van essentiële winkels) en het telewerken wordt verplicht.²²⁹ Opvallend is artikel 5 dat bepaalt dat burgers slechts met één andere persoon dan leden van de familie die onder hetzelfde dak wonen een buitenwandeling mogen maken of een fysieke activiteit mogen uitoefenen.²³⁰ Het MB van 23 maart 2020, het MB van 30 juni 2020, het MB van 18 oktober 2020 blijven voorzien in maatregelen ter bestrijding van het coronavirus, maar leiden niet tot nieuwe ingrijpende maatregelen voor wat betreft het sociaal leven.²³¹ Het MB van 28 oktober 2020 voorziet in enkele verstrengingen omwille van de *tweede golf* en leidt tot de tweede lockdown, waardoor het aantal sociale contacten weer wordt ingeperkt.²³²

Het inperken van de sociale contacten kan een probleem vormen net omdat door het EHRM in de zaak *McFeeley/Verenigd Koninkrijk* het belang van de relaties met anderen wordt onderstreept.²³³ De maatregelen die het sociaal leven inperken zijn gebaseerd op de bovenstaande ministeriële besluiten, waardoor zij een wettelijke basis hebben. Mijns inziens zijn deze maatregelen noodzakelijk omdat het virus zich voornamelijk verspreidt via het direct contact tussen mensen. Het is bovendien de enige manier om mensen niet samen te brengen.²³⁴ Het legitiem belang is vanzelfsprekend de volksgezondheid.

99. Bijzondere aandacht wordt geschonken aan het co-ouderschap. In maart 2020, tijdens de lockdown, stelden veel ouders zich de vraag of de kinderen nog van de ene ouder naar de andere ouder mochten gaan. De Vlaamse regering bevestigde dit snel: "Op contacten binnen gezinsverband bestaat geen verbod. Kinderen van gescheiden ouders blijven het best verhuizen. Maar bij de overdracht van het kind: geen handen geven, geen kussen en de overdracht zo kort mogelijk houden. Als een ouder ziek is, blijft het kind beter bij de zieke ouder. Omgekeerd ook: breng een kind niet bij een zieke ouder". Hier wordt het duidelijk dat de fundamentele rechten gerespecteerd blijven

²²⁵ MB 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19, *BS* 13 maart 2020, 15579.

²²⁶ Art. 1-4 MB 13 maart 2020.

²²⁷ MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16037.

²²⁸ J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 1-2.

²²⁹ Art. 1-3 MB 18 maart 2020.

²³⁰ Art. 5 MB 18 maart 2020.

²³¹ MB 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020, 17603; MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48715; MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75339.

²³² Art. 15 MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020.

²³³ EHRM 15 mei 1980, nr. 8317/78, *McFeeley/Verenigd Koninkrijk*.

²³⁴ X, "Coronavirusinfecties: COVID-19", www.gezondheidwetenschap.be/richtlijnen/mers-en-andere-coronavirusinfecties.

tijdens de pandemie. De verblijfsregeling moet worden nageleefd, ook tijdens COVID-19. De coronamaatregelen vormen geen noodtoestand die de niet-afgifte van kinderen rechtvaardigt, wel indien één van de ouders besmet is met het coronavirus verdedigt BOONE.²³⁵

5.1.2.3. Onderwijs

100. De opvallendste maatregelen die worden genomen in het onderwijs betreffen het schorsen van de lessen en de overgang op (deeltijds) afstandsonderwijs. De facto kan er sprake zijn van een ontzegging van het recht op onderwijs, want hoewel de jure iedereen in België een recht heeft op onderwijs conform artikel 24 Gw. en artikel 2 prot. nr. 1 EVRM, kan dit tijdens de COVID-19-crisis op de heling komen te staan. Te denken valt aan kinderen en jongeren die thuis niet of slechts over beperkte digitale middelen beschikken, waardoor zij niet of moeilijk kunnen deelnemen aan het afstandsonderwijs. Ook kan gedacht worden aan de motivatie van de kinderen en de jongeren. Het ene kind wordt door zijn of haar ouders gemotiveerd om deel te nemen aan het afstandsonderwijs, terwijl het andere kind er helemaal alleen voor staat.

101. Het MB van 13 maart 2020²³⁶ schorst alle lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en secundair onderwijs.²³⁷ Vervolgens verbiedt het MB van 18 maart 2020 schooluitstappen, schorst het de lessen in het kleuter-, lager en secundair onderwijs en zorgt het voor afstandsonderwijs in het hoger onderwijs.²³⁸ Daarnaast duidt het ministerieel besluit de universiteiten en de hogescholen en de scholen met het oog op de organisatie van de opvang aan als een cruciale sector en een essentiële dienst.²³⁹ Het MB van 23 maart 2020 verleent de scholen de toestemming om nieuw pedagogisch materiaal ter beschikking te stellen aan de leerlingen thuis.²⁴⁰ Op 8 mei 2020 komt een versoepeling, waarbij de lessen in het kleuter-, lager en secundair onderwijs geschorst blijven, maar de scholen zelf kunnen kiezen om bepaalde lessen herop te starten. Daarnaast zijn de leerlingen vanaf twaalf jaar en de personeelsleden verplicht een mondkapje te dragen.²⁴¹ Vanaf het MB van 30 juni 2020 mogen de lessen in het hoger onderwijs ook hervat worden.²⁴² Het MB van 28 oktober 2020 laat de organisatie van het onderwijs over aan de minister van onderwijs.²⁴³

Omwille van het feit dat het onderwijs een gemeenschapsaangelegenheid is, worden kort de nooddecreten aangehaald. Er worden zes nooddecreten aangenomen, waardoor de decreetgever de hogescholen en de universiteiten de mogelijkheid biedt om flexibel om te gaan met de onderwijsactiviteiten en de impact van het coronavirus op het onderwijs te milderen.²⁴⁴

²³⁵ I. BOONE, "Co-ouderschap in tijden van corona", *RW* 2020, afl. 35, 1362.

²³⁶ MB 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19, *BS* 13 maart 2020, 15579.

²³⁷ Art. 1-3 MB 13 maart 2020.

²³⁸ Art. 5-6 MB 18 maart 2020; D., COUCK, "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 283.

²³⁹ Art. 3, lid 1 MB 18 maart 2020; D., COUCK, "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 283.

²⁴⁰ Art. 6 MB 23 maart 2020 (gecoördineerde versie 17 april 2020); D. COUCK, "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 286.

²⁴¹ Art. 6 MB 23 maart 2020 (gecoördineerde versie 8 mei 2020); D. COUCK, "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 286.

²⁴² Art. 17 MB 30 juni 2020.

²⁴³ Art. 20 MB 28 oktober 2020.

²⁴⁴ Decr.VI. 17 april 2020 over maatregelen in het hoger onderwijs voor het academiejaar 2019-2020 als gevolg van de coronacrisis, *BS* 21 april 2020, 27378; Decr.VI. 8 mei 2020 tot het nemen van dringende en tijdelijke

102. De gevolgen van de maatregelen die in het onderwijs genomen worden, zullen in de toekomst duidelijk worden. Dat er een leerachterstand zal zijn, lijkt onvermijdelijk. De COVID-19-crisis stelt dan ook grote uitdagingen aan het onderwijs, maar kan ook bijdragen aan een evolutie in het onderwijs op het vlak van digitalisering.

5.1.2.4. Samenscholingsverbod

103. Aan het recht op vrijheid van vergadering en vereniging wordt duidelijk geraakt door het samenscholingsverbod. Het doel van artikel 11 EVRM is om individuen toe te laten samen te komen om hun gezamenlijke belangen uit te drukken en te beschermen. Zowel private als publieke bijeenkomsten vallen hieronder.²⁴⁵ Het samenscholingsverbod is bij uitstek de maatregel die een beperking inhoudt van de vrijheid van vergadering en vereniging en zelfs een invloed heeft op het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Enerzijds mogen burgers niet samenscholen, maar anderzijds wordt ook het aantal sociale contacten hierdoor beperkt. Sinds maart 2020 zijn grote, maar ook minder grote bijeenkomsten van personen verboden.

104. Het samenscholingsverbod vindt zijn grondslag in de verschillende ministeriële besluiten. Het MB van 18 maart 2020 besluit tot een *lockdown*.²⁴⁶ Er komt een samenscholingsverbod en de burgers zijn verplicht om thuis te blijven. Het is verboden om zich op de openbare weg en in openbare plaatsen te bevinden, behalve ingeval van dringende redenen.²⁴⁷ Het MB van 30 juni 2020²⁴⁸ heft het samenscholingsverbod deels op, maar het blijft beperkt tot vijftien personen. Voor sommige activiteiten geldt een maximum van vijftig, honderd, tweehonderd of vierhonderd personen.²⁴⁹ Opmerkelijk is dat artikel 18 van het MB van 30 juni 2020 een *individuele verantwoordelijkheid* voorziet waarbij onder andere wordt gewezen op de *social distancing* regels.²⁵⁰ De volgende ministeriële besluiten voorzien ook steeds in een beperkt aantal personen per activiteit.²⁵¹

105. Een samenscholingsverbod kan in het licht van artikel 11 EVRM toelaatbaar zijn indien het als doel heeft de verspreiding van het virus tegen te gaan.²⁵² In de media wordt regelmatig aangehaald dat het samenscholingsverbod een proportionele maatregel is dan de avondklok omdat

maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 14 mei 2020, 34102; Decr.VI. 29 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 2 juni 2020, 38686; Decr.VI. 17 juli 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis en tot wijziging van de Codificatie sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, *BS* 27 juli 2020, 55578; Decr.VI. 30 oktober 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 10 november 2020, 79757; Decr.VI 18 december 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 24 december 2020, 94128; Decr.VI. 12 februari 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 17 februari 2020, 15211;

D. COUCK, "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 287.

²⁴⁵ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 516.

²⁴⁶ J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 1-2.

²⁴⁷ Art. 5, 7-8 MB 18 maart 2020.

²⁴⁸ MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020; 48715.

²⁴⁹ Art. 11-15 MB 30 juni 2020.

²⁵⁰ Art. 19-21 MB 30 juni 2020.

²⁵¹ Art. 18 MB 18 oktober 2020; Art. 15 MB 28 oktober 2020.

²⁵² K. DZEHTSIAROU, "COVID-19 and the European Convention on Human Rights", 27 maart 2020, <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>.

ze beide dezelfde finaliteit hebben: vermijden dat mensen samenkomen. Deze maatregel is voorzien bij wet, namelijk door de verschillende ministeriële besluiten. Het is noodzakelijk in een democratische samenleving, want een samscholingsverbod leidt ertoe dat geen grote groepen burgers samenkomen. Daarnaast is er natuurlijk een legitiem belang: de bescherming van de gezondheid.

5.1.2.5. Vrijheidsbeperkingen

106. Dit laatste onderdeel gaat in op de meest verregaande beperkingen: het verbod op niet-essentiële verplaatsingen, het reisverbod, de quarantainverplichting, de avondklok en het verbod om naar je tweede verblijf te gaan. Het betreffen steeds maatregelen die een inperking inhouden van de vrijheid van verplaatsing. Artikel 2 prot. nr. 4 EVRM zorgt ervoor dat iedere burger het recht heeft om vrij te bewegen en om te komen en te gaan en te staan waar hij/zij wil. De maatregelen die de overheid neemt om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, raken de burgers nochtans wel in die bewegingsvrijheid.²⁵³

5.1.2.5.1. Niet-essentiële verplaatsingen en reisverbod

107. Tijdens de eerste lockdown wordt een verbod op niet-essentiële verplaatsingen opgelegd. Het MB van 18 maart 2020 verplicht de burgers om thuis te blijven. Daarin bepaalt artikel 8 dat “de personen ertoe gehouden zijn 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”. Er gelden bijvoorbeeld uitzonderingen om te gaan werken, om naar de supermarkt te gaan en voor de lichaamsbeweging in de buitenlucht.²⁵⁴ Hetzelfde geldt voor het MB van 23 maart 2020.²⁵⁵ De ministeriële besluiten die daarna volgen, spreken niet meer van een verbod op essentiële verplaatsingen.²⁵⁶

In samenhang met het verbod op niet-essentiële verplaatsingen is er ook sprake van een reisverbod. Het eerste reisverbod in maart 2020 was, op enkele uitzonderingen na, bijzonder streng. De autoriteiten controleerden streng en verschillende grensovergangen werden gesloten. In januari 2021 werd omwille van de *tweede golf* een nieuw reisverbod opgelegd voor reizen met een recreatief en toeristisch karakter. Voor dwingende gezins-, humanitaire, studie- en professionele redenen werden er uitzonderingen voorzien. Deze uitzonderingen moesten een verklaring op eer invullen. Het gevolg van dit reisverbod is dat er mogelijks een schending is van het Schengenakkoord en van de

²⁵³ L. TODTS, “Vrijheid in crisis: coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid”, *Juristenkrant* 2020, afl. 408, 11.

²⁵⁴ Art. 8 MB 18 maart 2020.

²⁵⁵ Art. 8 MB 23 maart 2020.

²⁵⁶ MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, BS 30 juni 2020, 48715; MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, BS 18 oktober 2020, 75339; MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, BS 28 oktober 2020, 78132.

richtlijn 2004/38/EG.²⁵⁷ Op 19 april 2021 werd het reisverbod opgeheven voor reizen binnen de EU.²⁵⁸

108. Deze beperkingen zijn voorzien bij wet, namelijk via de ministeriële besluiten. De vraag is of deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Naar mijn mening is dit niet het geval, want het virus kent geen grenzen. Het verbod op niet-essentiële verplaatsingen kan eventueel verantwoord zijn om de contacten tussen mensen te beperken – of om de naleving hiervan te verzekeren, maar andere maatregelen zouden hiervoor misschien adequater zijn. Er is natuurlijk wel een legitiem belang: de bescherming van de gezondheid.

In de zaak *Enhorn/Zweden* worden de criteria aangehaald waaraan een vrijheidsbeperking moet voldoen. Op een coronapatiënt zijn bijvoorbeeld isolatiemaatregelen zeker legitiem, maar geldt dit ook voor de rest van de bevolking? Want ook gezonde personen worden tijdens de lockdown verplicht om thuis te blijven. De verspreiding van het coronavirus is gevaarlijk voor de openbare gezondheid. Daarnaast is de enige mogelijkheid waarschijnlijk problematisch, want het gaat over gezonde personen die ook thuis dienen te blijven. De regering nam bovendien andere maatregelen aan die ook de verspreiding van het virus trachtten in te perken. Het lijkt dus moeilijk te verantwoorden dat ook gezonde mensen thuis moeten blijven.²⁵⁹

5.1.2.5.2. Quarantaineverplichting

109. Om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, maakt de overheid veelvuldig gebruik van de zelf-isolatie of van de quarantaineverplichting. Burgers moeten preventief in quarantaine wanneer zij zich ziek voelen, maar nog geen positieve coronatest hebben afgelegd, wanneer zij een hoog-risico contact hadden of wanneer zij langer dan 48u in het buitenland verbleven. Een isolatie is van toepassing wanneer burgers positief testen op het coronavirus.²⁶⁰ Deze quarantainemaatregelen schenden het EVRM niet zolang de maatregelen in overeenstemming met het nationaal recht zijn. Tenzij de maatregelen disproportioneel zijn, zal het EHRM niet snel tot een schending van artikel 2 prot. nr. 4 EVRM besluiten.²⁶¹

110. De rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten is mogelijk.²⁶² De vrijheidsberoving van de geïnfecteerde persoon is het laatste redmiddel om de verspreiding van de ziekte tegen te gaan.²⁶³ De zelf-isolatie of de quarantaineverplichting is hiervoor mijns inziens een pertinente maatregel. Omdat het coronavirus zeer besmettelijk is, is het

²⁵⁷ M. TAEYMANS, "Reisverbod botst met tijdelijkheids- en evenredigheidsvereisten", *Juristenkrant* 2021, afl. 426, 13.

²⁵⁸ X, "Opheffing reisverbod niet-essentiële verplaatsingen binnen EU + inreisverbod", www.prato.be/opheffing-reisverbod-niet-essentielle-verplaatsingen-binnen-eu-inreisverbod/.

²⁵⁹ EHRM 25 januari 2005, nr. 56529, *Enhorn/Zweden*; E. ROOSELIERS, "Kunst en Recht (II): "We zitten hier allemaal tegen ons goesting he!""", www.leuvenpubliclaw.com/kunst-recht-ii-we-zitten-hier-allemaal-tegen-ons-goesting-he/.

²⁶⁰ X, "Quarantaine en isolatie", www.info-coronavirus.be/nl/quarantaine-isolatie/.

²⁶¹ K. DZEHTSIAROU, "COVID-19 and the European Convention on Human Rights", <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>.

²⁶² A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 6.

²⁶³ EHRM 25 januari 2005, nr. 56529, *Enhorn/Zweden*.

de enige manier om de verspreiding van het virus te beperken. Het 'opsluiten' van besmette personen zorgt ervoor dat zij het virus niet verder kunnen verspreiden. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in het decreet van 10 juli 2020 tot wijziging van artikel 47 en 81 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en in artikel 5, lid 1, e) EVRM.²⁶⁴ Het algemeen belang is er bovendien bij gebaat dat de besmette personen het coronavirus niet verder kunnen verspreiden.

5.1.2.5.3. Avondklok

111. In juli 2020 legde de Antwerpse gouverneur een avondklok op. Later volgde ook de Vlaamse regering met het opleggen van een nachtklok.²⁶⁵ Voor deze Antwerpse avondklok biedt artikel 128 Provinciewet een wettelijke grondslag. De gouverneur kan ter handhaving van de gezondheid, en dus het coronavirus, maatregelen nemen. Eén van deze maatregelen kan het opleggen van een avondklok zijn.

De *tweede golf* zorgt voor nieuwe maatregelen. Eén van de opmerkelijkste maatregelen is de avondklok die geldt. Overeenkomstig artikel 16 MB 18 oktober 2020 is het verboden om zich op de openbare weg en in de openbare ruimte te bevinden tussen 0.00 uur en 05.00 uur.²⁶⁶ De avond/nachtklok betreft een loutere vrijheidsbeperking, want de burgers hebben overdag wel nog bewegingsvrijheid. Om te oordelen over de proportionaliteit van deze maatregel haalt TODTS het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur aan: de maatregel moet in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel. In het kader van de avond/nachtklok kan dit in vraag worden gesteld, want deze heeft een algemene gelding en er is bovendien ook een samscholingsverbod.²⁶⁷ Tegen dit ministerieel besluit werd een verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld bij de Raad van State. Ditmaal betrof het de schorsing van het MB van 18 oktober 2020 zoals gewijzigd bij MB van 23 oktober 2020. Het betrof meer bepaald de avondklok. Deze zou ongrondwettig zijn, indruisen tegen het recht op vrijheid en het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven en een schending inhouden van het gelijkheidsbeginsel. Bovendien wordt er een schending van het legaliteitsbeginsel en machtsoverschrijding aangehaald. Ook de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht worden aangehaald. Alle middelen worden verworpen omdat het geen ernstige middelen zijn.²⁶⁸

De Raad van State heeft meermaals moeten oordelen over de coronamaatregelen. Het ging hierbij steeds over de procedure betreffende de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering, waaruit blijkt dat de rechter een groot belang hecht aan de uiteenzetting van de burger. In alle gevallen werd de vordering verworpen omwille van een onvoldoende onderbouwing. De vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid verstoort de normale rechtsgang en moet zeer uitzonderlijk

²⁶⁴ Decr.VI. 10 juli 2020 tot wijziging van artikel 47 en 81 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *BS* 13 juli 2020, 51977.

²⁶⁵ MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75339.

²⁶⁶ Art. 16 MB 18 oktober 2020.

²⁶⁷ L. TODTS, "Toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok", *RW* 2020-21, nr. 06, 202.

²⁶⁸ RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a./Belgische Staat.

blijven.²⁶⁹ In een arrest van de Raad van State wordt bovendien de ongrondwettigheid van de avondklok aangehaald. Eén van de middelen betreft de vermeende schending van artikel 187 Gw. De verzoekers halen aan dat de rechten bij artikel 187 Gw. niet volledig ongedaan gemaakt mogen worden, zelfs niet tijdelijk: "Iets wat volledig wordt opgeheven, staat niet meer in verhouding tot iets anders en wat er niet is, heeft geen verhouding tot iets wat wel is". Dit arrest komt erop neer dat de overheid de avondklok als een loutere beperking van de vrijheid van verkeer voorstelt en niet als een opschorting van de Grondwet. Een loutere beperking moet subsidiair en proportioneel zijn, terwijl een opschorting een verbod inhoudt waarop uitzonderingen van toepassing zijn.²⁷⁰

112. Ook voor de nachtklok is er een wettelijke basis en is er een legitiem doel, namelijk de bescherming van de volksgezondheid. Wel is het zo dat de noodzakelijkheid in vraag kan worden gesteld. Het beoogde doel, de beperking van het verspreiden van het coronavirus, kan op een andere manier worden bereikt. Dit kan door bijvoorbeeld een samenscholingsverbod op te leggen, want op deze manier worden het aantal contacten ook drastisch beperkt. Een nachtklok is mijns inziens daarom niet proportioneel.

5.1.2.5.4. Tweede verblijf

113. Hoewel personen die een tweede verblijf hebben en hier graag wensen te verblijven eerder een toepassing is van de bescherming van het eigendomsrecht onder artikel 1 prot. nr. 1 EVRM kan dit ook een toepassing vormen van de vrijheid van verplaatsing. Vandaar dat ook de afwijkingen van de rechten van de tweedeverblijvers geschetst wordt. Eén van de meest ophefmakende maatregelen betreft het verbod om zich te verplaatsen naar een tweede verblijf. Er worden fikse boetes opgelegd voor diegenen die zich toch verplaatsen en tweedeverblijvers die al ter plaatse zijn worden opgespoord en gedwongen hun tweedeverblijf te verlaten. Deze beperking valt onder de derde norm van artikel 1 prot. nr. 1 EVRM, waarin het eigendomsrecht beperkt wordt in een reglement, in casu een ministerieel besluit. Het gebruik en het genot van het eigendomsrecht van de eigenaar van het tweede verblijf wordt hierdoor beperkt.²⁷¹

5.1.2.5.5. Vrijheidsberoving versus vrijheidsbeperking

114. De beperkingen van de vrijheid van verplaatsing zijn minder ingrijpend dan het ontnemen van de vrijheid. De avondklok is een toepassing van de vrijheid van verplaatsing, want door de avondklok kunnen burgers zich niet vrij verplaatsen tussen 0.00 uur en 05.00 uur. Ook het reisverbod en het verbod op de niet-essentiële verplaatsingen vormen hier een toepassing van, want iedereen heeft het recht om het grondgebied van een lidstaat te verlaten.²⁷² Eerder werd reeds aangehaald

²⁶⁹ RvS 13 augustus 2020, nr. 248.141, Dirk Melis en BV Melis Events/Provincie Antwerpen en de Gouverneur van de Provincie Antwerpen; RvS 17 augustus 2020, nr. 248.149, Dirk Melis en BV Melis Events/Belgische Staat; RvS 20 augustus 2020, nr. 248.162, Bruno Schoenaerts/Belgische Staat; RvS 21 augustus 2020, nr. 248.167, Dirk Melis/Belgische Staat.

²⁷⁰ RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a./Belgische Staat.

²⁷¹ A. APPELMANS, S. BAEYENS, G. DEGEEST, M. DEGROOTE, B. MAESCHAECK en B. VERHEYE, "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van Covid-19?", *Juristenkrant* 2020, afl. 408, 12-13.

²⁷² Art. 2 prot. nr. 4 EVRM.

dat het onderscheid tussen een vrijheidsberoving en een vrijheidsbeperking moeilijk te maken is. Omdat artikel 5 EVRM over een effectieve vrijheidsberoving gaat, zullen de quarantaine- en isolatiemaatregelen hier een toepassing van vormen, want niemand mag willekeurig van zijn vrijheid beroofd worden, tenzij hiervoor een wettelijke basis voorhanden is.²⁷³

²⁷³ D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES en C.M. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 122.

5.2. Andere Europese landen

115. De maatregelen die de lidstaten nemen, kunnen gebaseerd zijn op artikel 15 EVRM, waardoor zij afwijken van hun mensenrechtelijke verplichtingen. Sommige lidstaten wijken formeel af van de mensenrechtenverplichtingen via een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, terwijl andere lidstaten dit informeel doen en dus zonder een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. In dit onderdeel wordt er ingegaan op de lidstaten die een formele kennisgeving deden, net omdat dit de toepassing van artikel 15 EVRM is. Zo'n tien landen (Albanië, Armenië, Estland, Georgië, Letland, Noord-Macedonië, Moldavië, Roemenië, San Marino en Servië) deden een beroep op artikel 15 EVRM.²⁷⁴ Deze lidstaten volgden dus de officiële procedure zoals beschreven in artikel 15 EVRM. De lidstaten kunnen op basis van dit artikel maatregelen nemen die van de rechten en de vrijheden, zoals bepaald in het EVRM, afwijken in geval van een algemene noodtoestand. Artikel 15 EVRM is weliswaar geen vrijgeleide, want elke maatregel moet in de tijd beperkt, proportioneel en verantwoord zijn. De controle van het EHRM is beperkt, want het Hof kan enkel toetsen aan deze criteria. De lidstaat behoudt dus een brede discretionaire bevoegdheid. Deze voorwaarden werden reeds uitvoerig besproken.²⁷⁵ Het voordeel van de toepassing van artikel 15 EVRM is dat het EHRM het tijdelijke karakter van de maatregelen controleert. Daarnaast zorgen de uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden ervoor dat de afwijkingen op basis van artikel 15 EVRM niet genormaliseerd worden, wat wel het geval is bij de beperkende maatregelen bij de algemene regels van de proportionaliteit.²⁷⁶

Buiten de COVID-19-crisis hebben tot dusver acht lidstaten (Albanië, Armenië, Frankrijk, Georgië, Griekenland, Ierland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk) een beroep gedaan op hun recht op afwijking. Vier van die lidstaten moesten de genomen maatregelen rechtvaardigen in het licht van de vereisten van het EVRM, namelijk Griekenland, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Turkije.²⁷⁷

5.2.1. Overzicht

116. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de lidstaten die een officiële kennisgeving deden en van welke rechten zij mogelijks afwijken. Voor elke lidstaat wordt aangegeven hoe zij de noodtoestand benoemen, wanneer die noodtoestand werd afgekondigd en tot wanneer deze gold/geldt (inclusief de verlenging(en) van deze noodtoestand) en wanneer de officiële kennisgeving gebeurde aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Bij sommige lidstaten staat 'niet gespecificeerd' bij de rechten waarvan zij afwijken. Dit betekent dat er in de officiële kennisgeving niet uitdrukkelijk vermeld staat van welke rechten de lidstaat mogelijks zal afwijken.

Deze tabel geeft dan ook een duidelijk overzicht van welke artikelen het meest worden ingeroepen tijdens de pandemie.

²⁷⁴ X, *Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic*, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354.

²⁷⁵ C. VAN DE HEYNING, "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", *RW* 2019-20, afl. 37, 1443.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ EHRM, *Factsheet – derogation in time of emergency*, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

<u>Lidstaat</u>	<u>Afwijking</u>
<p>Albanië²⁷⁸ 'State of natural disaster'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 24 maart 2020 – 23 juni 2020 (inclusief verlenging²⁷⁹) - Officiële kennisgeving: 31 maart 2020 - 24 juni 2020²⁸⁰ 	<p>→ Artikelen 8, 11 EVRM, artikelen 1, 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.</p>
<p>Armenië²⁸¹ 'State of emergency'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 16 maart 2020 – 11 september 2020 (inclusief verlengingen²⁸²) - Officiële kennisgeving: 19 maart 2020 - 16 september 2020²⁸³ 	<p>Niet gespecificeerd.</p>
<p>Estland²⁸⁴ 'Emergency situation'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 12 maart 2020 – 18 mei 2020 - Officiële kennisgeving: 20 maart 2020 - 16 mei 2020²⁸⁵ 	<p>→ Artikelen 5, 6, 8, 11 EVRM, artikelen 1, 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.</p>
<p>Georgië²⁸⁶ 'State of Emergency'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 21 maart 2020 – 1 juli 2021 (inclusief verlengingen²⁸⁷) - Officiële kennisgeving: 23 maart 2020 - 1 juli 2021 (voorlopig)²⁸⁸ 	<p>→ Artikelen 5, 8, 11 EVRM, artikel 1, 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.</p>
<p>Letland²⁸⁹ 'Emergency situation'</p>	<p>→ Artikelen 8, 11 EVRM, artikel 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM. → vanaf 2 juni: Artikelen 8, 11 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.</p>

²⁷⁸ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Albanië*, 1 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e0fe5>.

²⁷⁹ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië, 12 mei 2020*, <https://rm.coe.int/16809e544b>.

²⁸⁰ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Albanië*, 25 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ed2cc>.

²⁸¹ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.

²⁸² RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 17 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2f66>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5df2>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 16 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809eb73c>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 15 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809efed28>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Armenië*, 13 augustus 2020, <https://rm.coe.int/16809f393f>.

²⁸³ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Armenië*, 16 september 2020, <https://rm.coe.int/16809f97a6>.

²⁸⁴ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>.

²⁸⁵ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Estland*, 18 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e6409>.

²⁸⁶ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>.

²⁸⁷ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 23 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e3a36>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 25 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e757c>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 16 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809efedd>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 4 januari 2021, <https://rm.coe.int/1680a0e8a0>.

²⁸⁸ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 4 januari 2021, <https://rm.coe.int/1680a0e8a0>.

²⁸⁹ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>.

<ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 13 maart 2020 – 10 juni 2020 (inclusief verlengingen²⁹⁰) - Officiële kennisgeving: 16 maart 2020 - 10 juni 2020²⁹¹ - Tweede noodtoestand²⁹²: 9 november 2020 – 6 april 2021 (inclusief verlenging²⁹³) - Tweede officiële kennisgeving: 31 december 2020 – 8 februari 2021²⁹⁴ 	
<p>Noord-Macedonië²⁹⁵ 'State of emergency'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 18 maart 2020 – 24 juni 2020 (inclusief verlengingen²⁹⁶) - Officiële kennisgeving: 1 april 2020 - 29 juni 2020²⁹⁷ 	→ Artikelen 8, 11 EVRM, artikel 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.
<p>Moldavië²⁹⁸ 'State of Emergency'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 17 maart 2020 – 15 mei 2020 - Officiële kennisgeving: 19 maart 2020 - 19 mei 2020²⁹⁹ 	→ Artikel 11 EVRM, artikel 2 prot. nr. 1 EVRM, artikel 2 prot. nr. 4 EVRM.
<p>Roemenië³⁰⁰ 'State of Emergency'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 16 maart 2020 – 15 mei 2020 - Officiële kennisgeving: 17 maart 2020 - 15 mei 2020³⁰¹ 	Niet gespecificeerd.
<p>San Marino³⁰² <i>Onbenoemd</i></p>	Niet gespecificeerd.

²⁹⁰ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 16 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2bd8>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5d16>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 3 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809e9273>.

²⁹¹ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Letland*, 10 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ea746>.

²⁹² RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 31 december 2020, <https://rm.coe.int/1680a0d467>.

²⁹³ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 9 februari 2021, <https://rm.coe.int/1680a15e04>.

²⁹⁴ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 9 februari 2021, <https://rm.coe.int/1680a15e04>.

²⁹⁵ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Noord-Macedonië*, 2 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1288>.

²⁹⁶ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 30 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e44d6>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 25 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e7473>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 3 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809e90ee>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 18 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ebc81>.

²⁹⁷ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Noord-Macedonië*, 30 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ee0a1>.

²⁹⁸ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Moldavië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf9a2>.

²⁹⁹ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Moldavië*, 20 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e6a12>.

³⁰⁰ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Roemenië*, 18 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cee30>.

³⁰¹ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Roemenië*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5ea6>.

³⁰² RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving San Marino*, 14 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2770>.

<ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 4 april 2020 – 30 juni 2020 (inclusief verlengingen³⁰³) - Officiële kennisgeving: 10 april 2020 - 7 juli 2020³⁰⁴ 	
<p>Servië³⁰⁵ '<i>State of Emergency</i>'</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noodtoestand: 15 maart 2020 – 6 mei 2020 - Officiële kennisgeving: 6 april 2020 - 12 oktober 2020³⁰⁶ 	Niet gespecificeerd.

5.2.2. Formeel

117. Er zijn een aantal opvallende conclusies op procedureel vlak te trekken uit bovenstaande tabel. Ten eerste valt het op dat alle lidstaten gebruik maken van 'state of emergency' of 'emergency situation', behalve Albanië en San Marino. Albanië maakt gebruik van de term 'state of natural disaster'. In de officiële kennisgeving van San Marino wordt er niet uitdrukkelijk verwezen naar enige noodtoestand. Er wordt enkel aangehaald dat de WHO COVID-19 als pandemie kwalificeert en dat er dringende en noodzakelijke maatregelen nodig zijn om de verspreiding van het virus tegen te gaan.³⁰⁷ De uitroeping van de noodtoestand is nochtans één van de vereisten om artikel 15 EVRM toe te passen. Het zou dus kunnen dat het EHRM oordeelt dat San Marino niet voldoet aan de voorwaarden om artikel 15 EVRM in te roepen. Een tweede opvallend vergelijk is dat Georgië de enige lidstaat is waar de noodtoestand nog steeds geldt. Alle andere lidstaten hebben de noodtoestand reeds beëindigd. Ook Letland is hier een vreemde eend in de bijt, want zij beëindigde de noodtoestand op 10 juni 2020, maar riep deze opnieuw uit op 9 november 2020. In de tussentijd is deze weeral beëindigd. Er zijn bovendien verschillende lidstaten die hun noodtoestand (meermaals) verlengden, waaronder Albanië, Armenië, Georgië, Letland, Noord-Macedonië en San Marino. Ten derde is het opmerkelijk dat Servië de noodtoestand op 6 mei 2020 beëindigde, maar dat de officiële kennisgeving pas gebeurde op 12 oktober 2020. Dit zou een probleem kunnen opleveren omdat het EHRM in de Griekse zaak oordeelde dat een termijn van vier maanden te lang was.³⁰⁸ In het geval van Servië is er zelfs sprake van een termijn van 5 maanden. Het is volgens het EHRM niet verplicht om de bepalingen waarvan men afwijkt expliciet te vermelden in de kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.³⁰⁹ Armenië, Roemenië, San Marino en Servië doen dit dan ook niet.

³⁰³ RAAD VAN EUROPA, *Communicatie San Marino*, 24 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e3b71>; RAAD VAN EUROPA, *Communicatie San Marino*, 12 mei 2020 <https://rm.coe.int/16809e520a>.

³⁰⁴ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota San Marino*, 8 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809ef4e5>.

³⁰⁵ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Servië*, 7 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1d98>.

³⁰⁶ RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Servië*, 13 oktober 2020, <https://rm.coe.int/16809fee1a>.

³⁰⁷ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving San Marino*, 14 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2770>.

³⁰⁸ EHRM 8 juli 1959, nr. 299/57, Griekenland/Verenigd Koninkrijk.

³⁰⁹ EHRM 29 juni 2004, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.

5.2.3. Materieel

118. Op inhoudelijk vlak worden de meest voorkomende maatregelen besproken op basis van de artikelen uit het EVRM omdat de lidstaten deze artikelen uitdrukkelijk aanhalen in hun officiële kennisgeving. Dit maakt het mogelijk om een vergelijk te maken met België, een land dat geen beroep op artikel 15 EVRM doet en bovendien geen noodtoestand kent. Twee van de tien lidstaten die een beroep doen op artikel 15 EVRM, kunnen niet worden aangehaald omwille van de taalbarrière die speelt. Zowel San Marino als Servië halen in hun kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa niet de maatregelen aan waarvan zij afwijken. Deze zijn wel raadpleegbaar op de officiële website van de overheid, maar enkel in de eigen landstaal.

5.2.3.1. Artikel 8 EVRM

119. De meest ingrijpende maatregelen zijn terug te vinden in de beperkingen op het recht op privé-, familie- en gezinsleven.

Eenzijds legden zo goed als alle lidstaten quarantaineverplichtingen en zelfisolaties op. In Albanië werd een quarantaine van veertien dagen opgelegd aan de personen die het grondgebied binnenkwamen.³¹⁰ Hetzelfde gold voor Estland.³¹¹ Noord-Macedonië legde een verplichte quarantaine van vijftien dagen op voor alle burgers die terugkeren naar de lidstaat alsook voor burgers die besmet zijn. Burgers die in direct contact kwamen met een besmet persoon moeten veertien dagen in quarantaine.³¹²

Anderzijds werden ook massaal de vrijetijdsbestedingen van de burgers ontnomen. Zo sloot Estland musea, theaters en filmzalen en verbood het voorstellingen, concerten, conferenties en sportwedstrijden. Ook Noord-Macedonië sloot alle sportinfrastructuur.³¹³

120. De maatregelen met betrekking tot de quarantaineverplichtingen en de zelfisolaties zijn strikt vereist door de omstandigheden. Zoals eerder toegelicht in het Belgisch onderdeel is dit de enige manier om er voor te zorgen dat besmette personen geen andere burgers besmetten. Ook aan de proportionaliteit valt niet te twijfelen, want de maatregelen gaan niet verder dan nodig. Een quarantaineverplichting of een zelfisolatie van ongeveer twee weken maakt het mogelijk dat COVID-19 niet meer overdraagbaar is, want de incubatietijd bedraagt maximum twee weken.³¹⁴ Bij het sluiten van sportinfrastructuur en de musea en dergelijke kan de proportionaliteit wel betwijfeld worden, want het gewenste resultaat kan ook bereikt worden via andere maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld door minder personen toe te laten in musea en het gebouw goed te verluchten.

³¹⁰ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Albanië*, 1 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e0fe5>.

³¹¹ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>.

³¹² RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Noord-Macedonië*, 2 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1288>.

³¹³ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Noord-Macedonië*, 2 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1288>.

³¹⁴ X, "De ziekte COVID-19", www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte.

5.2.3.2. Artikel 11 EVRM

121. Alle voormelde landen namen maatregelen die een beperking inhielden op de vrijheid van vergadering en vereniging. In het merendeel van de gevallen betrof het een verbod op vergaderingen, manifestaties, verenigingen, bijeenkomsten en publieke evenementen. Er golden hier en daar uitzonderingen en/of moduleringen op dit verbod. Letland voorzag voor bepaalde bijeenkomsten bijvoorbeeld een maximum van vijftig aanwezige personen en sluit culturele, amusements-, sport- en recreatiegebieden om 23u00.³¹⁵

122. Het verbod op vergaderingen, manifestaties, verenigingen, bijeenkomsten en publieke evenementen kunnen strikt vereist zijn door de omstandigheden, want wanneer dit wel toegelaten zou zijn, komen grote aantallen burgers samen, waardoor het coronavirus te kans krijgt om zich te verspreiden. Het gewenste resultaat kan bovendien bereikt worden, want het aantal besmettingen doen dalen is het gewenste resultaat.

5.2.3.3. Artikel 2 prot. nr. 1 EVRM

123. Opvallend is dat een deel van deze lidstaten een beroep deed op de beperking van het recht van eigendom. Het betreft vooral het gebruik van eigendommen (met in begrip van medicijnen, medische artikelen en andere materialen) van natuurlijke personen en rechtspersonen, waarbij deze personen recht hebben op een gelijkwaardige vergoeding.³¹⁶ Georgië ging een stap verder door ook de eigendommen van natuurlijke personen en rechtspersonen te gebruiken voor quarantaine, isolatie en medische doeleinden.³¹⁷

124. In tijden van nood is het mijns inziens vanzelfsprekend dat burgers bijvoorbeeld mondmaskers die zij op overschot hebben, afstaan aan de overheid voor het gebruik in de gezondheidszorg. Dit is een maatregel die strikt vereist is door de omstandigheden. Het is bovendien proportioneel, want door het gebruik van bijvoorbeeld de mondmaskers van private personen wordt de gezondheidszorg verder geholpen en kunnen zij efficiënte zorg bieden aan zieke personen zonder zelf besmet te worden. De maatregelen van Georgië, voorwat het gebruik van eigendommen betreft, gaan ver en mogen voor wat mij betreft enkel gebruikt worden in uiterste noodzakelijkheid met name wanneer alle overheidsinfrastructuur 'volzet' is. In het tegenovergestelde geval is er niet meer voldaan aan de proportionaliteit.

5.2.3.4. Artikel 2 prot. nr. 4 EVRM

125. De vrijheid van verplaatsing werd ook door alle tien de lidstaten beperkt. Het past hier een onderscheid te maken tussen een externe en een interne visie. Een externe visie heeft betrekking op het binnenkomen en buitengaan van een bepaalde lidstaat. Verschillende landen legden

³¹⁵ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>.

³¹⁶ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.

³¹⁷ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>.

beperkingen op het lucht-, land- en zeeverkeer op. In Georgië werd dit verkeer zelfs volledig opgeschort.³¹⁸ Ook in Letland was er een totaal verbod, maar met uitzonderingen.³¹⁹ De meeste landen moduleerden het vrij verkeer van personen door bepaalde voorwaarden op te leggen om het land te verlaten of binnen te komen. Armenië werkte met 'checkpoints' waar controles gebeurden op het nalaven de maatregelen opgelegd door de overheid.³²⁰ Ook Estland maakte gebruik van grenscontroles.³²¹ De interne visie heeft betrekking op de interne bewegingsvrijheid van de burgers. Ook het interne reizen en het binnenlandse personenvervoer werd beperkt.

126. Het beperken van de bewegingsvrijheid van de burgers is naar mijn mening niet noodzakelijk, want zoals eerder toegelicht, kent het virus geen grenzen. Het interne reisverkeer kan eventueel wel noodzakelijk zijn omdat op deze manier de contacten tussen mensen beperkt blijven. Dit neemt niet weg dat er geen andere maatregelen adequater zijn. Minder ingrijpende maatregelen zouden misschien ook voldoende zijn geweest zoals bijvoorbeeld een samscholingsverbod.

5.2.3.5. Overige

127. Naast voorvermelde maatregelen waren er hier en daar opvallende maatregelen. Armenië, Estland, Georgië en Letland legden een bezoekersverbod op in gevangenissen en in bepaalde welzijnsinstellingen.³²² Armenië legde bovendien een verbod op de export van goederen op en verbod het verspreiden van publicaties en rapporten in de massamedia. De openbare verspreiding en overdracht van publicaties, voorlichtingsmateriaal, interviews en rapporten over de huidige en de nieuwe besmettingen, de gezondheidstoestand van personen, de bronnen van infectie, de contacten van de besmette personen, de onderzochte en geïsoleerde personen in het kader van het infectieonderzoek was verboden. Daarnaast mag ook geen informatie verspreid worden die paniek veroorzaakt, zowel via het internet als via sociale media. Dit verbod op verspreiding geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen, inclusief de massamedia, met uitzondering van de officiële informatie door de *Commandant's Office*.³²³ Ook het recht op onderwijs bleef niet gespaard, want alle lidstaten schorpten het onderwijs op.³²⁴

128. Een bezoekersverbod in de gevangenissen en bepaalde welzijnsinstellingen zijn verregaand en niet strikt vereist door de omstandigheden, want minder ingrijpende maatregelen zouden ook

³¹⁸ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>.

³¹⁹ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>.

³²⁰ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.

³²¹ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>.

³²² RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>.

³²³ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.

³²⁴ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Albanië*, 1 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e0fe5>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Noord-Macedonië*, 2 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1288>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Moldavië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf9a2>; RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Roemenië*, 18 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cee30>.

voldoende zijn geweest, door bijvoorbeeld het bezoek wel te beperken, maar niet volledig te verbieden. Het publicatieverbod van Armenië is ook zeer verregaand. Het is een maatregel die niet essentieel is om de coronacrisis het hoofd te bieden. Het zou zelfs een inbreuk kunnen uitmaken op het recht van vrije meningsuiting overeenkomstig artikel 10 EVRM.

5.3. Rechtsvergelijkend besluit

129. COVID-19 is een globaal fenomeen, maar het antwoord op de pandemie is heel divers. Er hebben meer lidstaten noodmaatregelen aangenomen dan dat er lidstaten zijn afgeweken van hun mensenrechtelijke verplichtingen. Zelfs landen die tot hetzelfde internationaal akkoord behoren, in casu het EVRM, en dezelfde gezondheids crisis bestrijden, beantwoorden deze verschillend. Maar zelfs binnen het gebruik van artikel 15 EVRM zijn er verschillen waarneembaar. Het valt op dat de meeste kennisgevingen van afwijkingen eenvoudige verklaringen zijn waarin wordt opgesomd welke rechten zijn opgeschort en voor hoelang, met een verwijzing naar de nationale wetten of decreten. Slechts enkele landen hebben een meer gedetailleerde kennisgeving.³²⁵

130. Eerst en vooral wordt de nadruk gelegd op twee opmerkelijke maatregelen. Verschillende lidstaten deden een beroep op het recht van eigendom, terwijl dit recht in België niet uitdrukkelijk aan bod kwam. In België werd er op een gegeven moment wel een oproep gedaan om mondkmaskers te schenken aan zorginstellingen, maar dit werd niet wettelijk vastgelegd.

Daarnaast is de opvallendste maatregel getroffen in Armenië. Er werd een verbod opgelegd op het verspreiden van publicaties en rapporten in de massamedia. Enkel officiële informatie mag verspreid worden, maar niet door de massamedia.³²⁶ Dit is toch enigszins opmerkelijk, want dit zou een schending van het recht op vrije meningsuiting kunnen uitmaken conform artikel 10 EVRM.

131. De maatregelen die worden genomen ter bestrijding van het coronavirus door de lidstaten die een afwijking maken overeenkomstig artikel 15 EVRM komen grotendeels overeen met de maatregelen die de Belgische overheid neemt. Deze komen steeds neer op beperkingen op het recht op privé-, familie- en gezinsleven, waaronder de quarantaineverplichtingen en de zelfisolaties vallen, maar ook de vrijetijdsbestedingen die ingeperkt worden. Ook de vrijheid van vergadering en vereniging wordt ingeperkt door middel van verboden op vergaderingen, manifestaties, verenigingen, bijeenkomsten en publieke evenementen. De beperking op de vrijheid van verplaatsing is daarnaast ook een veelvoorkomende maatregel, zoals beperkingen op het lucht-, land- en zeeverkeer. Niet alleen externe reizen worden verboden, maar ook intern worden er beperkingen opgelegd.

132. De facto worden dus grotendeels dezelfde maatregelen genomen. De jure verschilt de wettelijke grondslag. België neemt maatregelen op grond van de ministeriële besluiten die op hun beurt gebaseerd zijn op de WCB, de WCV en de WPA. De Belgische overheid roept bovendien geen noodtoestand uit, daar zij dit ook niet kan. Naar de toekomst toe, zal de pandemiewet een wettelijke grondslag bieden, maar ook dan is er nog steeds geen sprake van een noodtoestand. De andere tien lidstaten doen een beroep op artikel 15 EVRM, waardoor zij kunnen afwijken van hun mensenrechtelijke verplichtingen. Zij roepen een noodtoestand uit en doen een officiële kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

³²⁵ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³²⁶ RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.

Het grote verschil tussen beide manieren van maatregelen nemen, is dat de besproken lidstaten een officiële kennisgeving doen aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa volgens de procedure van artikel 15, §3 EVRM en dat zij de noodtoestand uitroepen. Dit is slechts een formele kwestie, waardoor de uitkomst uiteindelijk hetzelfde is: de lidstaten, waaronder België, nemen maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, die voornamelijk gevolgen hebben voor het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven³²⁷, de vrijheid van vergadering en vereniging³²⁸ en de vrijheid van verplaatsing³²⁹. In beide gevallen is er een inperking op de rechten en de vrijheden van de burgers.

³²⁷ Art. 8 EVRM.

³²⁸ Art. 11 EVRM.

³²⁹ Art. 2 prot. nr. 4 EVRM.

6. Conclusie

134. Na het beantwoorden van de vragen welke mensenrechten relevant zijn uit het EVRM tijdens een gezondheids crisis, het juridisch kader te schetsen van de afwijkingsmogelijkheid onder artikel 15 EVRM en het specifieke artikel 187 Gw. op het nationaal niveau en de verschillende lidstaten die een officiële kennisgeving deden conform artikel 15, §3 EVRM te vergelijken met de maatregelen die de Belgische overheid neemt, moet het bestaande systeem geëvalueerd worden. Deze evaluatie betreft enerzijds de afwijkingen onder artikel 15 EVRM en anderzijds het systeem van de Belgische overheid met een bijzondere aandacht voor het invoeren van de noodtoestand, die een afwijking onder artikel 15 EVRM wel mogelijk zou maken.

De conclusie wordt opgesplitst in twee onderdelen. Het vat aan met een algemeen besluit betreffende de relevante mensenrechten, het juridisch kader en de rechtsvergelijking, waarna de vraag wordt gesteld of er nood is aan een herziening van het afwijkingssysteem onder artikel 15 EVRM en de specifieke situatie van België.

6.1. Algemeen besluit

135. In welke mate en onder welke voorwaarden kan een overheid afwijken van mensenrechten in tijden van een gezondheids crisis onder het EVRM en naar Belgisch recht? Deze vraag werd beantwoord in deze masterthesis.

Vooreerst zijn er tijdens een gezondheids crisis enkele mensenrechten bijzonder relevant: het recht op leven, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op onderwijs, de vrijheid van vergadering en vereniging en de vrijheid van verplaatsing. Overeenkomstig artikel 15 EVRM kan er worden afgeweken van deze mensenrechten. Een afwijking leidt ertoe dat bepaalde mensenrechten worden geschorst, mits voldaan aan drie voorwaarden: de maatregelen moeten worden genomen in het kader van een noodtoestand, de maatregelen die worden genomen, moeten strikt noodzakelijk zijn en de maatregelen mogen niet in strijd zijn met de andere verplichtingen uit het internationale recht. Bovendien moet er een officiële kennisgeving gebeuren aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Deze voorwaarden worden getoetst door het EHRM op hun proportionaliteit, maar de lidstaten behouden zelf ook een ruime appreciatiebevoegdheid voor wat betreft de noodtoestand en de genomen maatregelen. De lidstaten zijn namelijk beter geplaatst om te oordelen over de concrete situatie.

Omdat België geen noodtoestand erkent in haar Grondwet, kan artikel 15 EVRM niet worden toegepast. België zal dus een beroep moeten doen op een andere juridische grondslag: artikel 187 Gw., waarin de schorsing van de Grondwet verboden wordt. Hierdoor wordt de toepassing van artikel 15 EVRM ook belet overeenkomstig artikel 53 EVRM. De Belgische overheid baseert zich op de WCV, de WCB en de WPA voor de maatregelen genomen in de strijd tegen COVID-19. Zij vaardigt ministeriële besluiten uit die als wettelijke basis dienen voor de genomen maatregelen. Ondertussen is er ook een pandemiewet in de maak om noodsituaties zoals COVID-19 het hoofd te bieden.

Omdat het antwoord op de pandemie door de verschillende lidstaten erg divers is, werd er een rechtsvergelijking gedaan tussen België en de tien landen die een officiële kennisgeving deden aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Daaruit blijkt dat er de facto weinig verschil bestaat tussen de genomen maatregelen en de intensiteit hiervan. De maatregelen komen steeds neer op vrijheidsbeperkingen en op beperkingen van de sociale contacten. Bij sommige maatregelen schort er iets aan de noodzakelijkheid en/of de proportionaliteit, maar dit is zowel van toepassing voor de Belgische maatregelen als voor de maatregelen van de tien andere Europese landen. Buiten het kader van de afwijkingen, is er de facto ook geen verschil tussen de maatregelen genomen via artikel 15 EVRM of via de gewone, proportionele beperkingen. In beide gevallen worden de mensenrechten ingeperkt.

136. Zowel het gebruik van artikel 15 EVRM als het gebruik van artikel 187 Gw., inclusief de noodtoestand, verdienen enige kritische benadering om een antwoord te bieden op de vraag of een herziening van deze bepalingen noodzakelijk is om een toekomstige gezondheids crisis te hoofd te bieden.

6.2. Nood aan herziening?

137. Is een herziening van het systeem van afwijkingen van mensenrechten noodzakelijk na deze gezondheids crisis? Dat is de vraag die beantwoord wordt in deze titel. De maatregelen om de verspreiding van het coronavirus in te dijken, hebben een grote impact op onze mensenrechten. Na de *de lege lata* analyse van de theorie en de praktijk van de afwijkingen onder artikel 15 EVRM en de specifieke Belgische situatie volgt er noodzakelijkerwijs een *de lege ferenda* analyse van de toepassing van artikel 15 EVRM en van de aanpak van de pandemie door de Belgische overheid.

6.2.1. Artikel 15 EVRM

138. Zoals blijkt, maakt artikel 15 EVRM het mogelijk dat sterke beperkingen op onze mensenrechten zijn toegestaan, die de vorm aannemen van een afwijking, waardoor bepaalde mensenrechten geschorst worden. Daarom moet artikel 15 EVRM met grote omzichtigheid worden toegepast. Hierna volgen dan ook enkele kritische overwegingen en aandachtspunten met betrekking tot artikel 15 EVRM, waarna de vraag beantwoord wordt of een herziening noodzakelijk is.

6.2.1.1. Kritische overwegingen

139. Indien artikel 15 EVRM niet gebruikt wordt wanneer de omstandigheden het vereisen, dan bestaat het risico dat uitzonderlijke omstandigheden worden genormaliseerd en de mensenrechtenbescherming permanent wordt verlaagd.³³⁰ Artikel 15 EVRM moet dus strikt geïnterpreteerd worden en mag slechts worden toegepast indien voldaan is aan de materiële en de formele voorwaarden. Indien dit niet het geval is, dan bestaat inderdaad de kans dat artikel 15 EVRM als normaal wordt gezien en daardoor de mensenrechtenstandaard verlaagd wordt. De mensenrechten moeten in alle omstandigheden stevige waarborgen bieden om de rechten van de burgers te beschermen, ook in crisissituaties. Het is net in crisissituaties dat mensenrechten sterk naar voren komen, waardoor er op die momenten extra aandacht moet worden besteed aan de naleving hiervan.³³¹

Opgemerkt moet worden dat de laatste jaren meermaals een beroep werd gedaan op de afwijkingen van mensenrechten. Denk aan de afwijking van artikel 15 EVRM door Oekraïne in 2015, door Frankrijk in 2015 en door Turkije in 2016. Zo'n buitengewone mogelijkheid mag niet genormaliseerd worden. De parlementaire vergadering van de Raad van Europa moet de lidstaten erop wijzen dat deze manier van werken met uiterste voorzichtigheid moet gebeuren.³³²

³³⁰ A. GREENE, "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 1.

³³¹ RAAD VAN EUROPA, *State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, 27 februari 2018, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJI LURXL%20WV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDUwNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NiYWVudGljcGFjZS5uZXQvW HNSdC9Q%20ZGYvWFJIZi1XRc1BVC1YTUwYUERGlnhzbA=&xsltparams=ZmlsZWIKPTIONTA1>.

³³² RAAD VAN EUROPA, *State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, 27 februari 2018, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJI>

Net in tijden van nood is het belangrijk om vast te houden aan de mensenrechten, overheden verantwoordelijk te houden en binnen bepaalde grenzen te houden - omdat de uitvoerende macht uitgebreidere bevoegdheden krijgt, die langdurige gevolgen kunnen hebben voor het leven én de vrijheden van de samenleving.³³³ Een lidstaat die de noodtoestand officieel afkondigt én een kennisgeving doet aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa over de maatregelen die afwijken van bepaalde mensenrechtelijke verplichtingen kunnen een positief effect hebben op het intomen van de noodbevoegdheden. Lidstaten zijn in dit geval verplicht de maatregelen te verantwoorden naar noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid.³³⁴ Het probleem is dat nog geen enkele internationale rechtbank of toezichthoudende instantie heeft geoordeeld of de afwijkingen noodzakelijk, evenredig en tijdelijk zijn. De meeste lidstaten hebben ondertussen hun noodmaatregelen ingetrokken of beperkt, waardoor het mogelijk is dat veel opschortingen nooit (kunnen) worden herzien. Er zijn bovendien nog andere verdragen die bepaalde mensenrechten beschermen en die geen afwijkingsclausule bevatten, maar dat neemt niet weg dat de landen maatregelen nemen die de rechten in deze verdragen schenden.³³⁵

140. Hoewel artikel 15 EVRM geen invloed heeft op de niet-derogeerbare rechten, waaronder de artikelen 2 (het recht op leven), 3 (het verbod van foltering), 4, eerste lid (het verbod van slavernij) en 7 (het legaliteitsbeginsel) EVRM, kan de vraag worden gesteld of artikel 15 EVRM dan wel een grote invloed heeft op de derogeerbare rechten. De derogeerbare rechten voorzien bijvoorbeeld soms zelf in een beperkingsmogelijkheid – de artikelen 8-11 EVRM laten beperkingen toe op basis van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde mits de beperkingen een wettelijke basis hebben en proportioneel zijn. Artikel 15 EVRM zou kunnen helpen om de wettigheidsvereiste te ondervangen en de proportionaliteitstoets te versoepelen, maar de praktische impact is eerder beperkt. De lidstaten voorzien vaak zelf in noodwetgeving, maar indien deze wetgeving op zichzelf onwettig is, dan zal een toepassing onder artikel 15 EVRM evenzeer onwettig zijn. Ook de proportionaliteitstoets is minder relevant in die zin dat een pandemie een wereldwijde problematiek betreft, waardoor de beperkende maatregelen toch binnen de toegestane limieten vallen. Artikel 15 EVRM kan ook dan door het EHRM in aanmerking worden genomen, maar een formele afwijking biedt weinig extra betekenis omdat dit louter een formele vereiste is.³³⁶

Noodbevoegdheden zetten ook de deur voor misbruik open, meestal voor politieke doeleinden. Te denken valt aan de ontbinding van het parlement, het uitstellen van de verkiezingen of het versterken van de bevoegdheden van een dictator. Het risico op misbruik kan worden verminderd door aan te

LURXL%20WV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDUwNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvW
HNsdC9Q%20ZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIONTA1.

³³³ K. DZEHTSIAROU, "COVID-19 and the European Convention on Human Rights, <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>.

³³⁴ M. SCHEININ, "COVID-19 symposium: to derogate or not to derogate?", <http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.

³³⁵ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", 12 augustus 2020, *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³³⁶ K. DZEHTSIAROU, "COVID-19 and the European Convention on Human Rights", <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-conven-on-on-human-rights/>.

dringen op *the principle of normalcy*, meer bepaald door het toepassen van de normale bevoegdheden en de normale procedures zodat de mensenrechten worden nageleefd.³³⁷

141. GREENE is een grote voorstander voor het aanpakken van de coronacrisis via een afwijking op basis van artikel 15 EVRM. Artikel 15 EVRM voorziet een ander regime van legaliteit, maar betreft zeker geen wetteloosheid. Dit afwijkend regime kan worden gebruikt om uitzonderlijke bevoegdheden in uitzonderlijke omstandigheden toe te laten.³³⁸ SCHEININ is dan weer van oordeel dat wat kan gedaan worden onder de gewone, toegestane beperkingen de voorkeur verdient, maar indien deze beperkingen onvoldoende blijken te zijn in bijvoorbeeld een situatie zoals COVID-19 dat het beter is om af te wijken dan niet af te wijken van de mensenrechten.³³⁹

142. Uit deze kritische overwegingen volgt dat artikel 15 EVRM enkel mag worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden. Dit om te vermijden dat de mensenrechtenstandaard wordt verlaagd. In het geval van COVID-19 is er sprake van een uitzonderlijke situatie, waardoor een toepassing van artikel 15 EVRM niet ondenkbaar is, maar grote omzichtigheid blijft steeds vereist, want het valt op dat de laatste jaren steeds vaker een beroep op artikel 15 EVRM wordt gedaan om af te kunnen wijken van de mensenrechtelijke verplichtingen. Bovendien zijn mensenrechten ontwikkeld om bepaalde mensenrechtenstandaarden te garanderen en het is net in uitzonderlijke omstandigheden, in crisissituaties, dat deze mensenrechtenstandaarden van belang zijn. Daarom moeten de voorwaarden voor de toepassing van artikel 15 EVRM strikt worden nageleefd en worden gecontroleerd door het EHRM. Het is aangeraden om in eerste instantie een beroep te doen op de gewone beperkingsmogelijkheden en slechts indien deze onvoldoende blijken een beroep te doen op artikel 15 EVRM.

6.2.1.2. Aandachtspunten

143. Vooraleer effectief over te gaan naar de herzieningsmogelijkheid van artikel 15 EVRM verdienen enkele aandachtspunten enige belangstelling. Het betreft in eerste instantie de vereiste van de kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. In principe moet deze onmiddellijk worden gedaan, maar in de praktijk gaan hier vaak weken of zelfs maanden over. Ook de inhoud van de kennisgevingen zijn vaak te algemeen, te kort en te onduidelijk wat betreft de artikelen die worden opgeschort. Dit blijkt ook uit de rechtsvergelijking die werd gedaan. Armenië, Roemenië, San Marino en Servië vermelden niet uitdrukkelijk van welke mensenrechten wordt afgeweken. Hoewel de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan enigszins een verbetering zijn – de meeste lidstaten halen duidelijk aan van welke mensenrechten zij mogelijk afwijken – zijn er andere tekortkomingen. Zij halen bijvoorbeeld niet aan waarom een bepaalde afwijking noodzakelijk is in bepaalde omstandigheid en zij veronderstellen dat het voldoende is om

³³⁷ M. SCHEININ, "COVID-19 symposium: to derogate or not to derogate?", <http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.

³³⁸ A. GREENE, "States should declare a State of Emergency using article 15 ECHR to confront the coronavirus pandemic", <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/#more-4571>.

³³⁹ M. SCHEININ, "COVID-19 symposium: to derogate or not to derogate?", <http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.

de nationale regels voor deze maatregelen na te leven om ook de internationale regelgeving na te leven.³⁴⁰

Niet alleen de kennisgevingen hebben hun tekortkomingen, maar ook nadat de kennisgevingen zijn gedaan zijn er moeilijkheden. De kennisgevingen worden zelden als basis genomen voor robuuste betrekkingen met de lidstaten. Meer bepaald zien mensenrechteninstanties de kennisgevingen als een *check-out* oefening van het vastleggen en het publiceren van de informatie die de nationale overheid verstrekt. Zij zorgen dus enkel voor de bekendmaking van de kennisgeving. Ook worden de kennisgevingen pas beoordeeld nadat een klacht is neergelegd bij het EHRM, waardoor een eventuele herziening van de maatregelen vaak niet meer opportuun is omdat de maatregelen reeds zijn opgeheven. Daarnaast krijgen de lidstaten van de rechtspraak een ruime appreciatiebevoegdheid om te beoordelen of er sprake is van een noodsituatie, terwijl de maatregelen waarvan zij afwijken, worden beperkt. Dit leidt tot een gevarieerde rechtspraak.³⁴¹

6.2.1.3. Herzieningsmogelijkheden

144. Voor wat betreft de herzieningsmogelijkheid van artikel 15 EVRM wordt er gebaseerd op de bijdrage van HELFER "Rethinking Derogations from Human Rights Treaties". Deze bijdrage biedt een volledig overzicht van de punten die niet of onvoldoende zijn uitgewerkt in het huidige systeem van afwijkingen onder artikel 15 EVRM. Het systeem van afwijkingen kan volgens HELFER dan ook op vijf gebieden worden verbeterd: inbedding, betrokkenheid, informatie, timing en reikwijdte.³⁴²

6.2.1.3.1. Inbedding

145. De naleving van de vereisten voor het afwijken van mensenrechten zijn essentieel, maar ook een zorg voor het internationaal recht. De lidstaten die de bedoelde kennisgeving van artikel 15 EVRM niet naleven, schenden dit artikel. Toch valt het op dat het niet-kennisgeven meer de regel is dan de uitzondering. Ook tijdens de coronacrisis deden slechts tien lidstaten een officiële kennisgeving, terwijl veel meer lidstaten de noodtoestand uitriepen. Het lijkt dus aangewezen om de procedure om tot afwijkingen over te gaan op te nemen in de nationale wetgeving. De kennisgeving kan dan bijvoorbeeld vereist zijn voordat de opschortingen van de mensenrechten van kracht worden of binnen een bepaalde periode daarna. Deze verbetering heeft niet tot doel om de regering te binden, maar wel om de regering te verplichten om in eerste instantie de kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa te doen. Op deze manier wordt er strikter toegezien op de afwijkingen, want iedere lidstaat die wil afwijken, zal dan een kennisgeving hebben gedaan, waardoor het EHRM de mogelijkheid heeft om de afwijkingen te controleren.³⁴³

³⁴⁰ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³⁴¹ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³⁴² L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³⁴³ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

6.2.1.3.2. Betrokkenheid

146. Ook schort er iets aan de betrokkenheid van de internationale instellingen. Waar de Raad van Europa op dit moment de informatie die de lidstaten verstrekken simpelweg vaststelt en verspreidt, zouden zij moeten overleggen met de lidstaten over de aard van de crisis, de noodzaak van de maatregelen en de omvang en de duur van de opschortingen. Dit overleg tussen de Raad van Europa en de lidstaat verduidelijkt de gevolgen van de maatregelen voor de mensenrechten en laat de lidstaten toe een weloverwogen beslissing te maken over het al dan niet afwijken van de mensenrechten.³⁴⁴

De parlementaire vergadering van de Raad van Europa is hier enigszins vooruitstrevend, want in 2018 gaf zij de opdracht aan de Secretaris-Generaal van diezelfde Raad om een advies te verstrekken aan elke lidstaat die overweegt af te wijken van de mensenrechten en een onderzoek in stellen op basis van artikel 52 EVRM, waarop de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa in dialoog gaat met de betrokken lidstaat zodat de noodtoestand verenigbaar is met het EVRM.³⁴⁵ Het Comité van Ministers weigerde echter een formele aanbeveling uit te brengen, maar dit verhindert de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa niet om informeel contact te houden met de lidstaten of om hen richtlijnen te geven. Zo'n overleg kan grove schendingen op de mensenrechten tegen gaan omdat er reeds op voorhand wordt overlegd en wordt onderhandeld met de lidstaat in kwestie. De Raad van Europa heeft op die manier ook een zekere controle op de afwijkingen die worden gedaan.³⁴⁶

6.2.1.3.3. Informatie

147. De lidstaten zouden moeten bekendmaken welke nationale instellingen bevoegd zijn om de maatregelen te herzien en wanneer dergelijke evaluaties kunnen plaatsvinden om de verantwoordingsfunctie te versterken. Bovendien zou de inhoud van de kennisgevingen toegankelijker moeten worden gemaakt door richtlijnen op te stellen. Ook zou het niet slecht zijn om vergelijkende statistieken over de afwijkingen te verspreiden. Dit om patronen aan te tonen met betrekking tot welke lidstaten afwijken en welke mensenrechten zij opschorten. Voor noodsituaties die meerdere lidstaten treffen, zou ook de informatie met betrekking tot de beëindiging van de maatregelen actief moeten worden gepubliceerd om permanente noodsituaties af te schrikken. Deze ruime transparantie biedt ook weer controlemogelijkheden voor de Raad van Europa, maar ook andere lidstaten krijgen een beter zicht op de maatregelen die de lidstaten nemen.³⁴⁷

³⁴⁴ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³⁴⁵ Res. 2209 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (24 april 2018), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en> (2018).

³⁴⁶ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

³⁴⁷ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

6.2.1.3.4. Timing

148. Wat betreft het tijdsverloop zijn er twee opmerkingen. Ten eerste moeten de lidstaten de afwijkingen onmiddellijk kennisgeven aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, maar in de praktijk gebeurt dit vaak niet. Dit werd ook bevestigd door de rechtsvergelijking. Zowel Letland als Servië deden de kennisgeving niet onmiddellijk. Voor Letland betrof het de kennisgeving van de tweede noodtoestand die bijna twee maanden na het uitroepen van de noodtoestand gebeurde. Voor Servië betrof het de kennisgeving van de beëindiging van de noodtoestand, die zo'n vijf maanden op zich liet wachten. De Europese rechtbanken hebben dan ook geoordeeld dat een vertraging van twee weken aanvaardbaar is, maar een vertraging van vier maanden te laat is. Anderzijds heeft geen enkele lidstaat geoordeeld dat een laattijdige kennisgeving een lidstaat belet om af te wijken.³⁴⁸

Is het aangewezen om een uiterste termijn op te leggen? Een dergelijk termijn zou de lidstaten aanmoedigen om de kennisgevingen in te dienen wanneer de noodsituatie actueel is, waardoor een dialoog mogelijk is. Het zou ook de lidstaten bestraffen die nationaal rechten opschorten en de kennisgeving slechts als bijzaak indienen. Een tegenargument kan bestaan uit het feit dat het geen rekening houdt de uiteenlopende aard van noodsituaties of dat de eerste reactie op een crisis het nemen van nationale maatregelen is in plaats van het voldoen van de formele vereisten. Het kan daarom de voorkeur verdienen om de lidstaten de mogelijkheid tegen een laattijdige kennisgeving ongeldig te laten verklaren in uitzonderlijke situaties zoals bijvoorbeeld wanneer de kennisgeving wordt ingediend nadat de noodsituatie is beëindigd.

149. Het tweede probleem betreft de periode tussen de goedkeuring van de schorsing van de mensenrechten en de herziening van de maatregelen. Een herziening gebeurt slechts wanneer een klacht wordt ingediend bij het EHRM, maar de lidstaten moeten eerst de interne rechtsmiddelen uitputten vooraleer deze klacht mogelijk is. Deze uitputtingsvereiste wordt vaak omzeild door voorlopige maatregelen te vragen. Deze maatregelen laten toe om tijdelijke opschortingen te verlenen. Om een snellere toetsing door het EHRM mogelijk te maken, zouden prejudiciële beslissingen of adviezen een oplossing bieden.³⁴⁹ Het opleggen van een termijn waarbinnen de kennisgeving moet gebeuren, lijkt mijns inziens een goede manier om misbruik tegen te gaan en de transparantie te vergroten. Het EHRM is dan onmiddellijk op de hoogte van de afwijkingen en kan snel handelen indien er zich een manifeste schending van de mensenrechten voordoet. Ook het feit dat een herziening slechts mogelijk is nadat er een klacht bij het EHRM wordt ingediend, maakt herzieningen moeilijk wanneer zou blijken dat er schendingen van mensenrechten voorliggen. Daarom zou een ander, bijkomend controlemechanisme tot betere en snellere tussenkomst van het EHRM moeten leiden.

³⁴⁸ K. ISTREFI, "To Notify or Not to Notify: Derogations from Human Rights Treaties", <https://opiniojuris.org/2020/04/18/to-notify-or-not-to-notify-derogations-from-human-rights-treaties/>.

³⁴⁹ L.R. HELFER, "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.

6.2.1.3.5. Raad van Europa

150. Ook de Raad van Europa hield zich al bezig met deze kwestie. In 2018 werd door de parlementaire vergadering van de Raad van Europa een resolutie opgesteld met aanbevelingen met betrekking tot artikel 15 EVRM naar aanleiding van de afwijkingen door Oekraïne, Frankrijk en Turkije. De parlementaire vergadering bevestigt dat het de verantwoordelijkheid is van de lidstaten om preventieve maatregelen te nemen in geval van noodsituaties, maar dat deze maatregelen risico's creëren voor de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat. Van sommige rechten mag niet worden afgeweken, hetgeen ook betekent dat er niet mag worden afgeweken van de fundamentele waarborgen van de rechtsstaat. De parlementaire vergadering beveelt de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa aan om een advies te verstrekken in geval een lidstaat wil afwijken van haar mensenrechtelijke verplichtingen voor wat betreft de noodzakelijkheid van de afwijking en de beperking van de reikwijdte. Bovendien moet hij een onderzoek instellen op grond van artikel 52 EVRM voor elke lidstaat die afwijkt van het EVRM en op basis van dit onderzoek een dialoog aangaan met de betrokken lidstaat.³⁵⁰ Deze resolutie komt al enigszins tegemoet aan de bekommernissen van hierboven, want de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa geeft een advies, waardoor de lidstaten hieraan waarschijnlijk gevolg zullen geven en de afwijkingen in overeenstemming zijn met het EVRM. Artikel 52 EVRM voorziet dat iedere lidstaat op verzoek van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een uiteenzetting verschaft van de wijze waarop haar nationaal recht de daadwerkelijke uitvoering waarborgt van iedere bepaling van het EVRM. Dit artikel sluit aan bij de verantwoordingsplicht en biedt ook weer een extra controlemogelijkheid voor het EHRM.

6.2.1.3.6. Samengevat

151. Artikel 15 EVRM biedt dus heel wat mogelijkheden, maar heeft ook nog heel wat werkpunten. Zoals hierboven blijkt, is het vooral de formele procedure die hierbij een bijzondere aandacht verdient. De coronacrisis is het ideale moment om dit artikel onder de loep te nemen en het artikel, indien nodig, aan te passen. De aandachtspunten van dit artikel komen naar boven wanneer het toegepast wordt en dit is het geval tijdens de COVID-19-crisis. Omdat artikel 15 EVRM op wereldwijde schaal wordt toegepast, biedt het ook perspectieven om het te verbeteren.

Naar mijn mening moeten dan ook volgende punten aangepakt worden:

- De procedure voor het afwijken van mensenrechten onder artikel 15 EVRM moet worden opgenomen in de nationale wetgeving.
- De Raad van Europa moet overleg plegen met de lidstaten wanneer artikel 15 EVRM wordt toegepast, waardoor er een grote onderlinge betrokkenheid is tussen de Raad van Europa en de lidstaten in kwestie.
- Het opstellen van richtlijnen waardoor de lidstaten transparanter zijn ten aanzien van het gebruik van artikel 15 EVRM.

³⁵⁰ Res. 2209 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (24 april 2018), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24680&lang=en> (2018).

- Een dwingende termijn opleggen waarin de kennisgeving uiterlijk moet gebeuren en de herziening van de maatregelen mogelijk maken zonder dat er een klacht moeten worden ingediend bij het EHRM.

6.2.2. Belgische overheid

152. Zowel artikel 187 Gw. als het niet-bestaan van een noodtoestand zorgt in België voor problemen wanneer zich een crisissituatie voordoet. Zo wordt tijdens de coronacrisis regelmatig de juridische grondslag van de coronamaatregelen in vraag gesteld en kan België geen toepassing maken van artikel 15 EVRM omdat de noodtoestand niet kan worden uitgeroepen door de Belgische overheid. Beide aspecten verdienen daarom enige aandacht. Om te beginnen worden eerst enkele kritische opmerkingen geplaatst bij de aanpak van de coronacrisis door de Belgische overheid.

6.2.2.1. Aandachtspunten

153. Het is opvallend dat als rode draad doorheen de gehele pandemie de kwetsbare groepen het hardst getroffen worden. De personen die voordien in een maatschappelijk, juridisch, medisch of fysiek kwetsbare positie zaten, krijgen ook nu de zwaarste klappen. DE GRAEVE, directeur van Amnesty International, is van oordeel dat het de taak van de overheid is om de impact van de coronacrisis te minimaliseren, maar dat de Belgische overheid dit onvoldoende doet. De Belgische overheid richtte wel een 'taskforce kwetsbare groepen' op, die problemen detecteert en zoekt naar oplossingen voor deze kwetsbare groepen. Amnesty International is bovendien van oordeel dat de technologie in een crisistijd een zegen kan zijn om de gezondheid te beschermen en om de nodige maatregelen mee af te dwingen of efficiënt te communiceren, maar dat dit geen voorwendsel mag zijn om het recht op privacy te ondergraven.³⁵¹ Hetgeen hieruit voortvloeit is dat de Belgische overheid steeds aandacht moet hebben voor de kwetsbare groepen in geval van een crisissituatie. Het zijn net die kwetsbare groepen die in tijden van crisis het hardst getroffen worden, waardoor de overheid aan hen extra aandacht moet besteden. Te denken valt aan kinderen die thuis geen laptop hebben, maar die tijdens de COVID-19-crisis wel afstandsonderwijs moeten volgen.

154. Bovendien zijn burgers gehecht aan hun rechten. Wanneer tijdens een pandemie een balans moet worden gevonden tussen de fundamentele rechten en het algemeen belang, dan leidt dit tot bekommernissen. Unia, het nationaal mensenrechteninstituut, haalt twee van die bekommernissen aan: de proportionaliteit en het algemeen belang. Wat de proportionaliteit betreft, vindt zij dat de maatregelen niet steeds proportioneel zijn. Ter illustratie haalt zij aan dat sommige gemeenten een betogingsverbod hebben, terwijl in Oostenrijk betogingen wel mogelijk zijn, mits het dragen van een mondmasker. De personen die deze maatregelen nemen, moet deze nemen met een grotere voorzichtigheid net omdat de rechten van burgers in het gedrang kunnen komen. De maatregelen die worden genomen moeten duidelijk zijn wat betreft het toepassingsgebied en hun geldende

³⁵¹ W. DE GRAEVE, "Eén maand lockdown – voorlopige balans voor de mensenrechten in België", 2020, www.amnesty-international.be/nieuws/een-maand-lockdown-voorlopige-balans-voor-de-mensenrechten-in-belgie.

termijn. Ook volstaat het aanhalen van algemeen belang niet wanneer het gaat over het beperken van de fundamentele rechten. Het wordt vaak gebruikt ter verantwoording van een bepaald beleid en om eenheid en solidariteit aan te wakkeren.³⁵² De visie van Unia lijkt mijns inziens het beeld dat het merendeel van de bevolking heeft. De Belgische overheid moet er dus op waken dat zij bij toekomstige crisissituaties steeds proportionele maatregelen treft en dit ook zo verantwoordt naar de burgers toe. Hetzelfde geldt ten aanzien van het algemeen belang. Het algemeen belang mag voor de overheid geen vrijgeleide zijn om maatregelen te nemen, al speelt het natuurlijk wel een belangrijke rol.

6.2.2.2. Artikel 187 Gw. en de noodtoestand

155. De vraag kan gesteld worden of het nodig is om in België te voorzien in een noodtoestandbepaling in de Grondwet. In het kader van de aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel kwam de invoering van de noodtoestand in de Belgische Grondwet ter sprake, waardoor de nationale veiligheidsraad de noodtoestand zou kunnen uitroepen bij dreigingsniveau vier in het geval van terroristische misdrijven of rampsituaties die de nationale veiligheid bedreigen onder bepaalde voorwaarden. Indien België de noodtoestand zou willen invoeren is er wel een grondwetswijziging nodig.³⁵³

SOTTIAUX haalt een aantal sterke argumenten aan om ook in België te voorzien in een noodtoestand. De ervaring leert dat de hogere landsbelangen de facto zullen primeren op de grondwettelijke gewaardborgde rechten. Ook tijdens de coronacrisis wordt dit duidelijk. Is het dan niet beter om te voorzien in een noodtoestandbepaling zoals de meeste landen die op dit ogenblik hebben? Een uitdrukkelijke regeling heeft als voordeel dat er garanties worden ingebouwd zodat misbruik wordt voorkomen. Bovendien moet er worden vermeden dat nieuwe wetten onze lang bevochten rechten en vrijheden blijven 'besmetten'. Daarnaast zijn er volgens tegenstanders zijn twee gevaren. De nood kan nooit zo hoog zijn dat zij de (grond)wet doorbreekt. De rechten kunnen wel worden afgewogen tegenover de veiligheidsbelangen, maar dit kan niet buiten de grenzen van de Grondwet. Er bestaat ook een gevaar voor misbruik. De bijzonderemachtenbesluiten zijn risicovol voor een onstabiele democratische regering.³⁵⁴

156. Ook tijdens de coronacrisis duikt deze vraag weer op. De wettelijke grondslag waarop de ministeriële besluiten worden genomen, wordt regelmatig in vraag gesteld. Het betreffen de WCV, de WCB en de WPA. Dit werd duidelijk door de uitspraak van de Brusselse kortgedingrechter.³⁵⁵ De rechter baseert zich op de memorie van toelichting van de wet van 15 mei 2007 waarin staat te lezen: "dit artikel omschrijft de opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid. Het gaat om de redding en bijstand van personen in bedreigende omstandigheden en bescherming van hun goederen. Deze opdracht is ruim opgevat en omvat zowel verdelging van wespennesten als

³⁵² P. CHARLIER en M. FELLA, 2020, "Afwijken van fundamentele rechten stemt ongerust", www.unia.be/nl/artikels/afwijken-van-fundamentele-rechten-stemt-ongerust-1.

³⁵³ G. DE BRAECKELEER, L. MYS, K. VAN AELST, P. VANDE VELDE-VAN RUMST, J. GOOSSENS en S. DEVRIENDT, "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.

³⁵⁴ S. SOTTIAUX, "Nood aan een noodgrondwet", *Juristenkrant* 2015, afl. 319, 12-13.

³⁵⁵ Rb. Brussel 31 maart 2021, onuitg.

bevrijden van geknelde personen uit verkeersongevallen of uit liften, als het redden van mensen uit het water, als het beperken van de schade tijdens storm of overstroming”.³⁵⁶ Hieruit vloeit volgens de rechter voort dat de minister enkel kan optreden in geval van opvoeding en evacuatie. De WCV kan enkel dienen in geval van hoogdringendheid en is enige tijd na de eerste lockdown niet meer van toepassing. De Belgische overheid kon zich hierop bij aanvang van de coronacrisis beroepen, maar niet meer één jaar na de aanvang hiervan.³⁵⁷ Deze uitspraak toont aan dat er nood is aan een noodtoestandbepaling in de Grondwet, als was het maar om de rechtszekerheid te vergroten. Indien er een noodtoestandbepaling in de Grondwet zou staan, dan kan de Belgische overheid in uitzonderlijke situaties deze bepaling inroepen en de bijhorende maatregelen nemen.

Naar mijn mening lijkt dit nuttig om uitzonderlijke situaties, in casu een pandemie, het hoofd te bieden. Uitzonderlijke omstandigheden vragen nu eenmaal om uitzonderlijke maatregelen, waardoor er een mogelijkheid moet bestaan om bepaalde rechten te schorsen of minstens in te perken. In het kader van de COVID-19-crisis is bijvoorbeeld een verplichte quarantaine van besmette burgers te verantwoorden om het virus niet verder te verspreiden. Dit houdt dan wel een inperking in van het recht op vrijheid, maar het is wel de enige manier om de verspreiding van het virus te beperken.

157. Door een te strikte naleving van de Grondwet, brengt de Grondwet in noodsituaties geen oplossingen, maar eerder problemen. Deze excessieve trouw maakt plaats om iets nieuws te proberen, of zoals VELAERS aanhaalt *constitutionele creativiteit*. Een crisis leidt soms tot innovatie en dat is ook hetgeen waartoe deze pandemie in staat is. Hoewel de gevolgen van COVID-19 nog jaren zullen nazinderen, moet de Belgische overheid gebruik maken van deze crisis om zich te verbeteren en zich vragen te stellen bij de toepassing van artikel 187 Gw. In het verleden zorgden crisissen ook voor innovaties in onze Grondwet. Zo werd in 1926 tijdens een financiële crisis voor het eerst gesproken over bijzondere machten. Deze bijzondere machten hebben ondertussen hun plaats gekregen in de Belgische Grondwet. Ook de Koningskwesie tussen 1945 en 1950 leidde tot constitutionele creativiteit. De volksraadpleging werd hierdoor ingevoerd in de Grondwet nadat er discussie was over de terugkeer op de troon van Leopold III. De regering besliste daarom om een volksraadpleging te houden. Deze historisch voorbeelden tonen aan dat een crisis niet alleen nadelig is, maar ook kansen biedt om pijnpunten in de Grondwet aan te pakken. Een crisis moet gezien worden als een uitdaging: de traditionele interpretaties maken plaats voor evolutieve interpretaties.³⁵⁸ En misschien is dit ook wel hetgeen de Belgische overheid doet naar aanleiding van de coronacrisis, want hoewel een schorsing van de Grondwet niet mogelijk is overeenkomstig artikel 187 Gw., toch worden bepaalde rechten en vrijheden de facto geschorst omdat burgers er niet ten volle van kunnen genieten.

158. In het verleden is daarom meermaals gepleit voor een herziening van artikel 187 Gw. Deze bepaling zou dan inhouden dat in tijden van oorlog of van andere noodtoestanden, van een aantal

³⁵⁶ MvT bij het wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2928/001, 18.

³⁵⁷ Y. MUSSCHEBROECK, "De vrijheid van het volk! Nuance in het debat over COVID-19 en grondrechten", *Juristenkrant* 2021, afl. 428, 14.

³⁵⁸ J. VELAERS, "Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit" in R. LEYSEN, W. VERRIJDT, V. JOOSTEN EN A. ALEN, *Liber Cogitationes*, Intersentia, 2013, 849-864.

grondwettelijke bepalingen kan worden afgeweken, ook inzake de rechten en de vrijheden. Er kwam uiteindelijk nooit een herziening. Wel werd in 2006 gepoogd titel II van de grondwet te updaten in het licht van de mensenrechtenverdragen. Daartoe werd een voorstel gedaan over hoe een bepaling inzake de schorsing van de grondrechten er kan uitzien. Inspiratie werd gezocht in artikel 15 EVRM en artikel 4 IVBPR, die beiden voorzien in een bepaling over de noodtoestand. België moet deze bepalingen hoe dan ook eerbiedigen indien ze wil afwijken van de grondrechten. Het opnemen van een noodtoestandbepaling in de Grondwet biedt heel wat voordelen in crisissituaties, want de Belgische overheid kan dan de noodtoestand invoeren en op basis van de noodtoestand bepaalde maatregelen nemen. Een beroep op artikel 15 EVRM zou dan tot de mogelijkheid behoren.³⁵⁹

159. Een herziening van artikel 187 Gw. lijkt mij aangewezen omdat er gevallen zijn, zoals onder andere de COVID-19-crisis, waarin het mogelijk moet zijn om de Grondwet wel (gedeeltelijk) te schorsen. Deze schorsing zou dan wel moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden. Indien één van de voorwaarden bijvoorbeeld het uitroepen van de noodtoestand zou zijn, dan wordt deze mogelijkheid tot schorsing enkel toegepast in uitzonderlijke omstandigheden. Daarnaast zouden de noodzakelijkheid en de subsidiariteit als bijkomende voorwaarden kunnen dienen. De maatregelen moeten strikt vereist zijn door de omstandigheden en de maatregelen moeten steeds het internationale recht respecteren. Er zou ook moet voorzien worden in een onafhankelijk controlemechanisme om willekeur tegen te gaan en de maatregelen van de overheid te toetsen aan de voorwaarden.

³⁵⁹ J. VELAERS, *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 608-611.

Bibliografie

Wetgeving:

Internationaal:

- Artikel 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 15, 52 en 53 verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950, *BS* 19 augustus 1955, 5029.
- Artikel 2 protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 20 maart 1952, *BS* 19 augustus 1955, 5038.
- Artikel 6 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 25 maart 1957, *BS* 25 december 1957, 9184.
- Artikel 2 vierde protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden, die niet reeds in het Verdrag en in het eerste aanvullend protocol daarbij zijn opgenomen van 16 september 1963, *BS* 3 oktober 1970, 10068.
- Resolutie 56 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (26 september 1956), *Doc. SG 56* (1956).
- Resolutie 2209 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (24 april 2018), *Doc. 14770* (2018).
- Artikel 6 Verord. Europees Parlement en de Raad nr. 2016/679, 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *Pb.L.* 4 mei 2016, afl. 119, 1.

Nationaal:

- Artikel 105 en 187 Gecoördineerde Grondwet 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4054.
- Besluitwet 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, *BS* 15 oktober 1916, 566.
- Wet 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *BS* 16 januari 1964, 422.
- Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992, 27124.
- Wet 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007, 40379.
- Decr.VI. 17 april 2020 over maatregelen in het hoger onderwijs voor het academiejaar 2019-2020 als gevolg van de coronacrisis, *BS* 21 april 2020, 27378.
- Decr.VI. 8 mei 2020 tot organisatie van contactonderzoek in het kader van COVID-19, *BS* 8 mei 2020, 33332.
- Decr.VI. 8 mei 2020 tot het nemen van dringende en tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 14 mei 2020, 34102.
- Decr.VI. 29 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 2 juni 2020, 38686.
- Decr.VI. 10 juli 2020 tot wijziging van artikel 47 en 81 van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *BS* 13 juli 2020, 51977.
- Decr.VI. 30 oktober 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 10 november 2020, 79757.

- Decr.VI 18 december 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 24 december 2020, 94128.
- Decr.VI. 12 februari 2021 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 17 februari 2021, 15211.
- KB 6 april 2020 betreffende de bestrijding van de niet-naleving van de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken door de invoering van gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 7 april 2020, 24987.
- KB 4 mei 2020 tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, *BS* 4 mei 2020, 30325.
- Artikel 1-4 MB 13 maart 2020 houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19, *BS* 13 maart 2020, 15579.
- Artikel 1-8 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16037.
- Artikel 8 MB 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020, 17603.
- Artikel 6 MB 17 april 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 17 april 2020, 26890.
- Artikel 6 MB 8 mei 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 8 mei 2020, 33331.
- Artikel 11-15, 17 en 19-21 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48715.
- Artikel 16, 17, §1 en 18 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75339.
- Artikel 15 en 20 MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020, 78132.

Vorbereidende werken:

- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/001.
- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/002.
- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/003.
- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/004.
- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/005.
- Wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/006.
- Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1897/001.

- MvT bij het wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2928/001, 18.
- Adv.RvS nr. 53.018/VR bij het ontwerp van koninklijk besluit houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer.
- Adv.RvS nr. 68.936/AV bij het voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens epidemische noodsituaties, www.raadvst-consetat.be/arrets/68936.pdf.
- GBA, *Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, 2 maart 2021, nr. 24/2021, www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/adviezen-rond-covid-19.
- FIRM, *Advies Federaal instituut voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens*, 10 maart 2021, nr. 1/2021, www.federaalinstituutmensenrechten.be/nl/documenten/FIRM-2021-advies-pandemiewet.pdf.
- HRJ, *Advies voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, 22 maart 2021, <https://hrj.be/admin/storage/hrj/20210322-hrj-advies-voorontwerp-pandemiewet.pdf>.

Rechtspraak:

Internationaal:

- EHRM 8 juli 1959, nr. 299/57, Griekenland/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 1 juli 1961, nr. 332/57, Lawless/Ierland.
- EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62, Belgische Taalzaak.
- EHRM 5 november 1969, nr. 3321/67, nr. 3322/67, nr. 3323/67, nr. 3344/67, Denemarken, Noorwegen, Zweden, Nederland/Griekenland.
- EHRM 18 januari 1978, nr. 5310/71, Ierland/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 15 mei 1980, nr. 8317/78, McFeeley/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 29 november 1988, nr. 11209/84, 11234/84, 11266/84, 11386/85, Brogan e.a./Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 27 september 1995, nr. 18984/91, McCann e.a./Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 18 december 1996, nr. 21987/93, Aksoy/Turkije.
- EHRM 4 mei 2000, nr. 45305/99, Powell/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 10 juli 2001, nr. 41571/98, Marshall/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 29 juni 2004, nr. 44774/98, Leyla Sahin/Turkije.
- EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99, Öneriyildiz/Turkije.
- EHRM 25 januari 2005, nr. 56529, Enhorn/Zweden.
- EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, Giacomelli/Italië.
- EHRM 19 februari 2009, nr. 3455/05, A. e.a./Verenigd Koninkrijk.
- EHRM 12 mei 2014, nr. 25781/94, Cyprus/Turkije.
- EHRM 20 maart 2018, nr. 16538/17, Sahin Alpay/Turkije.
- EHRM 20 maart 2018, nr. 13237/17, Mehmet Hasan Altan/Turkije.

Nationaal:

- GwH 15 oktober 1987, nr. 40.
- Cass. 4 maart 1940, *Pas.* 1946, I, 493.
- Cass. 11 februari 2019, *Pas.* 1919, I, 9.
- RvS 13 augustus 2020, nr. 248.141, Dirk Melis en BV Melis Events/Provincie Antwerpen en de Gouverneur van de Provincie Antwerpen.
- RvS 17 augustus 2020, nr. 248.149, Dirk Melis en BV Melis Events/Belgische Staat.
- RvS 20 augustus 2020, nr. 248.162, Bruno Schoenaerts/Belgische Staat.
- RvS 21 augustus 2020, nr. 248.167, Dirk Melis/Belgische Staat.
- RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a./Belgische Staat.
- Brussel 28 oktober 2020, onuitg.
- Rb. Brussel 31 maart 2021, onuitg.
- Pol. Charleroi 21 september 2020, nr. 2020/2538, onuitg.

Rechtsleer:

Boeken:

- ARAI-TAKAHASHI, Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerpen, Intersentia, 2002, xx + 300 p.
- BUTTGENBACH, A., *L'extension des pouvoirs de l'Exécutif en temps de guerre et la révision de la Constitution Belge*, Brussel, Etablissements Emile Bruylant, 1935, 75 p.
- DE HERT, P., *Artikel 8 EVRM en het Belgisch Recht*, Gent, Mys & Breesch, 1998, viii + 367 p.
- DE PELSMAEKER, T., GOEDERTIER, G., GOOSSENS, J., HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Belgische publiekrecht deel 1 en 2*, Brugge, die Keure, 2015, 791 p.
- GERARDS, J.H., "Right to life" in P. VAN DIJK, F. VAN HOOFF, A. VAN RIJN en L. ZWAAK (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, xviii + 1230 p.
- GERARDS, J.H., *EVRM Algemene beginselen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2011, 307 p.
- GERITS, R., "De 'staat van oorlog' en de 'staat van beleg': uitzonderingsregimes die aan een herziening toe zijn" in VANDENBOSSCHE, E., DELPÉRÉE, F., GERITS, R., MOONEN, T., PAS, W., VAN DROOGHENBROECK, S., VELAERS, J. en WIRTGEN, A. (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 336 p.
- HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Handboek EVRM Deel I*, Antwerpen, Intersentia, 2005, xv + 949 p.
- HAECK, Y. en VANDE LANOTTE, J., *Handboek EVRM Deel II*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 1828 p.
- HARRIS, D.J., O'BOYLE, M., BATES, E.P. en BUCKLEY, C.M., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 1080 p.
- JANSSENS, C., SMIS, S., MIRGAUX, S. en VAN LAETHEM, K., *Handboek mensenrechten*, Mortsel, Intersentia, 2011, xxiv + 660 p.

- KESTEMONT, L., SCHOUKENS, P., HENDRICKX, K. en TERRY, E. (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 136 p.
- LEMMENS, K., "General survey of the convention", in VAN DIJK, P., VAN HOOF, F., VAN RIJN, A. en ZWAAK, L. (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, xviii + 1230 p.
- MOONEN, T., "Bijzondere machten als oplossing voor een crisis. Of zelf in een midlifecrisis?" in VANDENBOSSCHE, E., DELPÉRÉE, F., GERITS, R., MOONEN, T., PAS, W., VAN DROOGHENBROECK, S., VELAERS, J. en WIRTGEN, A. (eds.), *Uitzonderlijke omstandigheden in het grondwettelijk recht*, Brugge, die Keure, 2019, 336 p.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.
- SAN GIORGI, M., *The Human Right to Equal Access to Health Care*, Antwerpen, Intersentia, 2012, xvi + 254 p.
- SOTTIAUX, S., "Derogation in time of emergency" in VAN DIJK, P., VAN HOOF, F., VAN RIJN, A. en ZWAAK, L. (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Mortsel, Intersentia, 2018, xviii + 1230 p.
- SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht*, Mortsel, Intersentia, 2016, xxiv + 500 p.
- VANDE LANOTTE, J., HAECK, Y., LATHOUWERS, J., TOBBACK, B. en VAN DE PUTTE, M., *Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1997, 293 p.
- VELAERS, J., "Crisissen zijn uitdagingen, constitutionele crisissen dagen de grondwet uit" in LEYSEN, R., VERRIJDT, W., JOOSTEN, V. EN ALEN, A., *Liber Cogitationes*, Antwerpen, Intersentia, 2013, xvi + 974 p.
- VELAERS, J., *De Grondwet – een artikelsgewijze commentaar. Deel III*, Brugge, die Keure, 2019, 779 p.
- VILJANEN, J., *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law*, Tampere, Tampere University Press, 2003, 342 p.

Tijdschriftartikelen:

- APPELMANS, A., BAEYENS, S., DEGEEST, G., DEGROOTE, M., MAESCHAECK, B. en VERHEYE, B., "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van Covid-19?", *Juristenkrant* 2020, afl. 408, 12-13.
- BOONE, I., "Co-ouderschap in tijden van corona", *RW* 2020, afl. 35, 1362.
- COUCK, D., "Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, afl. 6, 283-287.
- DEWALLENS, E., LEMMENS, F., LIERMAN, C., LOUCKX, F., VIJVERMAN, A. en VANSWEEVELT, T., "COVID-19 en gezondheidsrecht: een eerste analyse", *T.Gez.* 2020, afl. 1, 17-35.
- FLO, J., "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 1-2.
- GOFFIN, T., "Contact tracing COVID-19 dwingt artsen tot schending van het beroepsgeheim", *Juristenkrant* 2020, afl. 409, 7.
- GREENE, A., "Derogating from the European Convention on Human Rights in response to the coronavirus pandemic: if not now, when?", *European Human Rights Law Review* 2020, 1-17.
- HAFNER-BURTON, E.M., HELFER, L.R. en FARISS, C.J., "Emergency and escape: explaining derogations from human rights treaties", *International Organization* 65 2011, 680.

- HELFER, L.R., "Rethinking derogations from human rights treaties", *American Journal of International Law* 2020, 1-23.
- JAK, N. en VERMONT, J., "De Nederlandse rechter en de margin of appreciation", *NTM/NJCM* 2007, nr. 2, 125-140.
- LAVRYSEN, L., "Mensenrechten in tijden van corona", *TvMR* 2020, 4-10.
- LEBRET, A., "COVID-19 pandemic and derogation to human rights", *Journal of Law and the Biosciences* 2020, 1-15.
- LIETAERT, B., "Wettigheidsbeginsel blijft gelden, ook voor ontslagnemende regering in lopende zaken met bijzondere machten", *Juristenkrant* 2020, afl. 409, 12-13.
- MUSSCHEBROECK, Y., "De vrijheid van het volk! Nuance in het debat over COVID-19 en grondrechten", *Juristenkrant* 2021, afl. 428, 14.
- NOWAK, M., "The Right to Education – Its meaning, significance and limitations", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1991, 420.
- POPELIER, P., "COVID-19 legislation in Belgium at the crossroads of a political and a health crisis", *The theory and practice of legislation* 2020, 131-153.
- POPELIER, P., "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, 282-291.
- REYBROUCK, K., "Hoe het coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Juristenkrant* 2020, afl. 417, 16.
- SOTTIAUX, S., "Nood aan een noodgrondwet", *Juristenkrant* 2015, afl. 319, 12-13.
- TAEYMANS, M., "Reisverbod botst met tijdelijkheids- en evenredigheidsvereisten", *Juristenkrant* 2021, afl. 426, 13.
- TODTS, L., "Toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok", *RW* 2020-21, nr. 6, 202.
- TODTS, L., "Vrijheid in crisis: coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid", *Juristenkrant* 2020, afl. 408, 11.
- VAN DE HEYNING, C., "Fundamentele rechten: is alles gerechtvaardigd in de strijd tegen COVID-19?", *RW* 2019-20, afl. 37, 1443.
- VAN DER SLOOT, B., "Langs lijnen van geleidelijkheid: een jurisprudentieanalyse van artikel 15 EVRM", *NTM/NJCM* 2012, nr. 2, 208.
- VAN GREMBERGHE, T., "Kustgemeenten mogen slimme camera's inzetten tegen corona", *Juristenkrant* 2021, afl. 426, 6-7.
- VAN GYSEGHEM, J., "Het naast elkaar bestaan van het recht op gezondheid en de bescherming van de privacy (tijdens de coronacrisis)", *T.Gez.* 2020-21, afl. 3, 203-205.
- VAN HAEGENBORGH, G. en VERRIJDT, W., "De noodtoestand in het Belgische publiekrecht", *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht* 2016, 11-85.
- VAN NIEUWENHOVE, J. en POPELIER, P., "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *TVW* 2020, nr. 4, 303-313.
- VAN NIEUWENHOVE, J., "De rol van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in de COVID-19-pandemie", *TVW* 2020, 314-319.
- WILLEMS, K. en SPINOY, M., "Recht op inclusief onderwijs: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zet de puntjes op de i (van inclusief)", *TORB* 2020, 276-277.

Krantenartikelen:

- VERBERGT, M., "Experts eisen Belgische coronawet, want 'maatregelen zijn nu onwettig'", *De Standaard*, 20 oktober 2020.

Artikelen op websites:

- CHARLIER, P. en FELLA, M., "Afwijken van fundamentele rechten stemt ongerust", 2020, www.unia.be/nl/artikels/afwijken-van-fundamentele-rechten-stemt-ongerust-1.
- DAEMS, R., "PACE and COVID-19: Safeguarding democratic health in times of health crisis", <https://pace.coe.int/en/pages/covid-19-special-page>.
- DE GRAEVE, W., "Eén maand lockdown – voorlopige balans voor de mensenrechten in België", 2020, www.amnesty-international.be/nieuws/een-maand-lockdown-voorlopige-balans-voor-de-mensenrechten-in-belgie.
- GERARDS, J., "Artikel 53 EVRM – Beschermingsniveau", 2020, www.researchgate.net/publication/338984605_Artikel_53_EVRM_-_Beschermingsniveau_EVRM_Sdu_Commentaar_EVRM.
- ROELS, D., "Liga voor Mensenrechten dagvaardt Belgische Staat wegens ontbreken pandemiewet", 2021, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/liga-voor-mensenrechten-dagvaardt-belgische-staat-wegens-ontbreken-pandemie>.
- VAN BERLAER, T., "Liga voor Mensenrechten: 'Koninklijk Besluit contactonderzoek in strijd met fundamentele rechten'", 2020, <https://mensenrechten.be/nieuwsberichten/liga-voor-mensenrechten-koninklijk-besluit-contactonderzoek-in-strijd-met-f>.
- VERSHAVE, A. en VERHOEVEN, S., "Wordt de GDPR opzijgeschoven in tijden van corona?", 2020, <https://legalnews.be/privacy-it-ip-recht/privacy-recht/wordt-de-gdpr-opzijgeschoven-in-tijden-van-corona-equator/>.
- X, "Druktemeting aan de Belgische kust: de eerste beslissing van de GBA over COVID-19 maatregelen", 2021, www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/druktemeting-aan-de-belgische-kust-de-eerste-beslissing-van-de-gba-over-covid-19-maatregelen.
- X, "Grondwetsspecialisten eisen Belgische coronawet", www.law.kuleuven.be/home/onderzoek/nieuws-onderzoek/grondwetsspecialisten-eisen-belgische-coronawet.
- X, "International Human Rights Law", www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationallaw.aspx.
- X, "Opheffing reisverbod niet-essentiële verplaatsingen binnen EU + inreisverbod", www.prato.be/opheffing-reisverbod-niet-essentielle-verplaatsingen-binnen-eu-inreisverbod/.
- X, "Parlementair debat over pandemiewet kan van start gaan", <https://verlinden.belgium.be/nl/pandemiewet>.
- X, "Protocol nr. 4", www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/protocole-4.
- X, "Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis", www.coe.int/en/web/congress/covid-19-toolkits.
- X, "Vrijheid van vergadering en vereniging", www.coe.int/nl/web/echr-toolkit/la-liberte-de-reunion-et-dassociation.

Websites:

- X, "Coronavirusinfecties: COVID-19", www.gezondheidenwetenschap.be/richtlijnen/mers-en-andere-coronavirusinfecties.
- X, "Derogeren", www.amsadvocaten.nl/woordenboek/algemeen/derogeren/.
- X, "De ziekte COVID-19", www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte.
- X, "Notifications under Article 15 of the Convention in the context of the COVID-19 pandemic", www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354.
- X, "Overzicht van alle wettelijke maatregelen tegen COVID-19", <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/domein/algemeen-justitie/overzicht-van-de-wettelijke-maatregelen-tegen-covid-19/>.
- X, "Schorsen", www.juridischwoordenboek.be/zoek/schorsen.
- X, "Quarantaine en isolatie", www.info-coronavirus.be/nl/quarantaine-isolatie/.

Blogposts:

- DE BRAECKELEER, G., MYS, L., VAN AELST, K., VANDE VELDE-VAN RUMST, P., GOOSSENS, J. en DEVRIENDT, S., "Nood aan noodtoestand in België?", <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>.
- DONALD, A. en LEACHDI, P., "Human Rights – The essential frame of reference in the global response to COVID-19", <https://verfassungsblog.de/human-rights-the-essential-frame-of-reference-in-the-global-response-to-covid-19/>.
- DZEHTSIAROU, K., "COVID-19 and the European Convention on Human Rights", <https://strasbourgobservers.com/2020/03/27/covid-19-and-the-european-convention-on-human-rights/>.
- GREENE, A., "States should declare a State of Emergency using article 15 ECHR to confront the coronavirus pandemic", <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/#more-4571>.
- ISTREFI, K., "To Notify or Not to Notify: Derogations from Human Rights Treaties", <https://opiniojuris.org/2020/04/18/to-notify-or-not-to-notify-derogations-from-human-rights-treaties/>.
- ROOSELIERS, E., "Kunst en Recht (II): "We zitten hier allemaal tegen ons goesting he!""", www.leuvenpubliclaw.com/kunst-recht-ii-we-zitten-hier-allemaal-tegen-ons-goesting-he/.
- SCHEININ, M., "COVID-19 symposium: to derogate or not to derogate?", <http://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.
- VERRIJDT, W., "De Belgische overheden kunnen de noodtoestand niet uitroepen...", www.leuvenpubliclaw.com/belgie-kan-de-noodtoestand-niet-uitroepen/.

Overige:

- Concurring Opinion, EHRM 26 mei 1993, nr. 14553/89 en 14554/89, Brannigan en McBride/Verenigd Koninkrijk.
- EHRM, *Factsheet – Derogation in time of emergency*, april 2021, www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf.

- MENSENRECHTENCOMMISSIE, *General comment no. 36 (2018) on International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 oktober 2018, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_GC_36_8785_E.pdf.
- RAAD VAN EUROPA, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 16 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2bd8>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 17 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2f66>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 23 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e3a36>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie San Marino*, 24 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e3b71>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 30 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e44d6>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 12 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e544b>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie San Marino*, 12 mei 2020 <https://rm.coe.int/16809e520a>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5df2>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5d16>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 25 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e7473>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 3 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809e9273>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 3 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809e90ee>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 25 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e757c>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 16 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809eb73c>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Noord-Macedonië*, 18 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ebc81>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Albanië*, 15 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809efd28>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 16 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809efedd>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Armenië*, 13 augustus 2020, <https://rm.coe.int/16809f393f>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Georgië*, 4 januari 2021, <https://rm.coe.int/1680a0e8a0>.
- RAAD VAN EUROPA, *Communicatie Letland*, 9 februari 2021, <https://rm.coe.int/1680a15e04>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 16 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809ce9f2>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Roemenië*, 18 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cee30>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Armenië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf885>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Estland*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa87>.

- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Moldavië*, 20 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cf9a2>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Georgië*, 23 maart 2020, <https://rm.coe.int/16809cff20>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Albanië*, 1 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e0fe5>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Servië*, 7 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1d98>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving San Marino*, 14 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e2770>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Letland*, 31 december 2020, <https://rm.coe.int/1680a0d467>.
- RAAD VAN EUROPA, *Officiële kennisgeving Noord-Macedonië*, 2 april 2020, <https://rm.coe.int/16809e1288>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Roemenië*, 15 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e5ea6>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Estland*, 18 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e6409>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Moldavië*, 20 mei 2020, <https://rm.coe.int/16809e6a12>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Letland*, 10 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ea746>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Albanië*, 25 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ed2cc>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Noord-Macedonië*, 30 juni 2020, <https://rm.coe.int/16809ee0a1>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota San Marino*, 8 juli 2020, <https://rm.coe.int/16809ef4e5>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Armenië*, 16 september 2020, <https://rm.coe.int/16809f97a6>.
- RAAD VAN EUROPA, *Verbale nota Servië*, 13 oktober 2020, <https://rm.coe.int/16809fee1a>.
- RAAD VAN EUROPA, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, 7 april 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.
- RAAD VAN EUROPA, *State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Article 15 of the European Convention on Human Rights*, 27 februari 2018, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbncv eG1sL1hSZWYvWDJILURXL%20WV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDUwNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NibWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdc9Q%20ZGYvWFJIZi1XRC1BVC1YTUwyUERG LnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0NTA1>.
- VENICE COMMISSION OF THE COE, *Avis sur la protection des Droits de l'Homme dans les situations d'urgence*, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)015-f).
- VENICE COMMISSION OF THE COE, *Rule of Law checklist*, www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.