

Voorontwerp van Wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie

Advies Federaal instituut voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens

Advies nr. 1/2021 van 10 maart 2021

Het Federaal Instituut voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM) werd opgericht bij Wet van 12 mei 2019. Het FIRM heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en de bevordering van de fundamentele rechten in België. Het huidig advies wordt verleend in uitvoering van de opdracht van het FIRM om advies te verstrekken aan de federale regering en aan de federale Kamers betreffende alle aangelegenheden die verband houden met fundamentele rechten, hetzij op verzoek, hetzij, zoals in dit geval, op eigen initiatief.

Het FIRM oefent deze opdracht uit binnen de grenzen van zijn mandaat, dat betrekking heeft op alle aangelegenheden die verband houden met de bescherming van de fundamentele rechten die onder de federale bevoegdheden vallen en waarvoor geen andere sectorale instantie bevoegd is. Het advies van het FIRM zal om die reden niet ingaan op kwesties inzake gegevensbescherming (artikel 6 Voorontwerp van wet). Hiervoor wordt verwezen naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.¹

Inleiding

De Covid-19 pandemie heeft niet enkel een gezondheidscrisis maar ook een mensenrechtencrisis veroorzaakt. De ziekte vormt een bedreiging voor het recht op leven² en het recht op gezondheid³ van de bevolking, waardoor de overheid de plicht heeft om maatregelen te nemen om deze mensenrechten te beschermen.⁴ Bovendien houden deze maatregelen een verregaande beperking in van een breed gamma aan mensenrechten (o.a. de bewegingsvrijheid, het recht op privacy, de vrijheid van vergadering, de godsdienstvrijheid). Ten slotte hebben zowel de Covid-19 pandemie als de maatregelen om deze in te dijken, een disproportionele impact op de mensenrechten van personen die tot kwetsbare groepen behoren.

¹ Gegevensbeschermingsautoriteit, 2 maart 2021, [advies nr. 24/2021](#).

² Artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; en artikel 6 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

³ Artikel 12 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; artikel 11 Europees Sociaal Handvest; en artikel 23, 2° Grondwet.

⁴ Zie VN-Mensenrechtencomité, 3 september 2019, [General comment No. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life](#), § 7.

Het Voorontwerp van wet biedt een wettelijk kader om verregaande beperkingen van mensenrechten in de context van een epidemische noodsituatie in te voeren. Zulke beperkingen zijn niet *per se* in strijd met de mensenrechten, maar moeten wel voldoen aan de drievoudige vereiste dat ze een legitiem doel dienen (legitimititeit), een wettige basis hebben (wettigheid) en proportioneel zijn ten aanzien van het nagestreefde doel (proportionaliteit).⁵ Dat maatregelen die genomen worden om een epidemische noodsituatie in te dijken een legitiem doel dienen, staat buiten kijf. Dit neemt niet weg dat de overheid hierbij ook het wettigheids- en proportionaliteitsbeginsel dient na te leven. Dit advies zal het Voorontwerp van wet voornamelijk vanuit dit perspectief analyseren.

De coronamaatregelen die het voorbije jaar werden aangenomen, waren het voorwerp van ernstige kritiek door verschillende onafhankelijke instanties (zoals onder meer Unia, Myria, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Vlaamse Ombudsdienst),⁶ academici⁷ en NGO's.⁸ De kritiek betrof voornamelijk de gebrekkige wettelijke basis voor de mensenrechtenbeperkende maatregelen in het kader van de langdurige bestrijding van een epidemische noodsituatie en de verregaande machtsconcentratie bij de Minister van Binnenlandse Zaken, zonder afdoende mogelijkheid tot parlementaire controle. Ook was er kritiek op de disproportionele impact op kwetsbare groepen of op de uitoefening van specifieke rechten (bv. godsdienstvrijheid, betogingsrecht).

Het FIRM heeft begrip voor het feit dat België in maart 2020 geconfronteerd werd met een onvoorziene epidemische noodsituatie. Bij gebrek aan een kaderwet voor epidemische noodsituaties, was een bepaalde mate van juridische improvisatie wellicht onvermijdelijk. Waar in Frankrijk en Nederland een gelijkaardige lacune reeds verholpen werd in respectievelijk maart en oktober 2020,⁹ betreurt het FIRM dat in België pas één jaar na aanvang van de crisis echt werk gemaakt wordt van

⁵ Zie onder meer de beperkingsgronden die voorzien zijn in § 2 van artikelen 8-11 EVRM; en VN-Mensenrechtencommissie, [The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights](#), 28 September 1984, E/CN.4/1985/4, § 5 en 10.

⁶ Bv. Unia, [Covid-19: een test voor de mensenrechten](#) (2020), p. 11-26; Unia, ["COVID en mensenrechten: impact op personen met een handicap en hun naasten. Resultaten van de bevraging"](#), 8 juli 2020; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, ["Input in de consultatiegroep van de taskforce Kwetsbare groep"](#), 12 juni 2020; Myria, ["Jaarverslag Mensenhandel en mensenmokkel 2020 : achter gesloten deuren"](#), 15 december 2020; Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, ["De genderdimensie van de Covid-19 crisis"](#), nota van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen op vraag van mevrouw Nathalie Muylle, federaal minister belast met Gelijke Kansen, 8 juni 2020; Gegevensbeschermingsautoriteit, 18 december 2020, [advies nr. 138/2020](#) betreffende het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de registratie en de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19; Vlaamse Ombudsdienst, ["Getuigenissenboek residentiële ouderenzorg"](#), Commissie ad hoc voor de Evaluatie en Verdere Uitvoering van het Vlaamse Coronabeleid, 3 juli 2020.

⁷ Bv. X, ["Opinie: Haal het parlement uit quarantaine en maak een coronawet"](#), *De Standaard* 2 november 2020; en X, ["Coronavirus: la légitimité démocratique du pouvoir d'exception remise en question par des chercheurs"](#), *Le Soir* 28 januari 2021.

⁸ Bv. Amnesty International België, [Woonzorgcentra in de dode hoek – Mensenrechten van ouderen tijdens de Covid-19-pandemie in België](#) (2020); Ligue des Droits Humains, [État des Droits Humains en Belgique](#) (2020); X, Ligue des Droits Humains, ["Gestion de la crise sanitaire : la Ligue des droits humains et la Liga voor Mensenrechten citent l'Etat belge devant les tribunaux en vue de faire respecter les droits fondamentaux des citoyen-ne-s"](#), 21 februari 2021; Liga voor Mensenrechten, ["Liga voor Mensenrechten dagvaardt Belgische Staat wegens ontbreken pandemiewet"](#), 22 februari 2021.

⁹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; en Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn.

een beter wettelijk kader. Desalniettemin verwelkomt het FIRM het feit dat het Voorontwerp van wet eindelijk voorziet in een afdoende wettelijke basis voor de maatregelen die genomen worden in de context van een epidemische noodsituatie.

Dit advies bespreekt zowel de positieve aspecten als de mogelijkheden tot verbetering van het Voorontwerp van wet vanuit het oogpunt van de bescherming van de rechten van de mens. Hoewel het Voorontwerp van wet zonder twijfel een aanzienlijke vooruitgang betekent ten aanzien van het huidige systeem van coronamaatregelen, is er immers nood aan een ruimere bescherming van de mensenrechten. Dit advies zal in het bijzonder ingaan op de volgende aspecten van het Voorontwerp van wet: (I) het systeem van de epidemische noodsituatie, (II) de scheiding der machten en de noodzaak aan parlementaire controle, (III) het wettigheidsbeginsel, (IV) de proportionaliteit en (V) de transparantie en de wetenschappelijke onderbouw van de voorziene maatregelen. **Het advies besluit met tien aanbevelingen van het FIRM om de bescherming van de mensenrechten in het voorontwerp te verbeteren.**

Het advies is gebaseerd op het nationaal, Europees en internationaal mensenrechtelijk kader. Het houdt in het bijzonder rekening met de aanbevelingen van verschillende Belgische, Europese en internationale mensenrechtelijke instanties inzake mensenrechtenbescherming in de context van de Covid-19-pandemie.¹⁰

I. Het systeem van de epidemische noodsituatie

Vanuit het oogpunt van de mensenrechten is het toelaatbaar dat regeringen in noodsituaties over uitzonderlijke bevoegdheden beschikken. De voorwaarde hiervoor is evenwel dat deze specifiek worden afgebakend en slechts voor beperkte tijd worden toegekend, opdat zo snel mogelijk teruggekeerd wordt naar de normale situatie.¹¹ Het is dan ook positief dat het Voorontwerp van wet uitdrukkelijk voorziet in het uitzonderlijke en tijdelijke karakter van de epidemische noodsituatie.

Eenzijds is het FIRM van oordeel dat het **begrip ‘epidemische noodsituatie’ voldoende nauw omschreven wordt** (artikel 2, 3°) om het **uitzonderlijk karakter** van de maatregelen van bestuurlijke politie, die verregaande beperkingen van de mensenrechten inhouden, te garanderen.

Verder vindt het FIRM het positief dat het Voorontwerp van wet erin voorziet dat de epidemische noodsituatie voor **maximum drie maanden kan worden afgekondigd** en dat ze slechts kan worden

¹⁰ Onder meer Secretaris-Generaal van de Raad van Europa, [Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis – A toolkit for member states](#), 7 april 2020; VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, [COVID-19 Guidance](#), 13 mei 2020; VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, [Statement on the coronavirus disease \(COVID-19\) pandemic and economic, social and cultural rights](#), 6 april 2020; Europees Comité voor Sociale Rechten, [Statement of interpretation on the right to protection of health in times of pandemic](#), 21 april 2020; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections](#), 26 mei 2020; Europees Comité voor de Preventie van Foltering en van Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, [Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease \(COVID-19\) pandemic](#), 20 maart 2020; Rapport Unia, zie n 6. Voor een uitgebreide mensenrechtelijke analyse van de wereldwijde respons op de Covid-19-pandemie, zie Bonavero Institute of Human Rights, [A Human Rights and Rule of Law Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 27 Jurisdictions](#), 30 oktober 2020.

¹¹ Toolkit Raad van Europa, zie n 10, p. 3; VN COVID-19 Guidance, zie n 10, p. 1; en Statement VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, zie n 10, § 11; Reflections Venice Commission, zie n 10, § 10 en 13.

verlengd mits een nieuwe risicoanalyse en een nieuwe bekrachtiging door de Kamer (artikel 3 § 1). Artikel 4 § 2, tweede lid, Voorontwerp van wet bepaalt dat deze tijdslimiet van drie maanden ook geldt voor de maatregelen van bestuurlijke politie die tijdens een epidemische noodsituatie aangenomen kunnen worden. Deze bepalingen vormen volgens het FIRM een **belangrijke waarborg dat zo snel mogelijk naar de normale situatie wordt teruggekeerd**.

Anderzijds raadt het FIRM aan om te **expliciteren** dat de epidemische noodsituatie (artikel 3 § 1) slechts afgekondigd wordt en de maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 4 § 2 tweede lid) slechts aangenomen worden **voor de duur die strikt noodzakelijk** is voor de bescherming van de volksgezondheid (maar in elk geval niet langer dan drie maanden). Afhankelijk van de aard van de epidemische noodsituatie, zouden maatregelen immers al voor het verstrijken van de termijn van drie maanden disproportioneel kunnen zijn.

Aanbeveling nr. 1

De vereiste dat de noodsituatie en de maatregelen niet langer mogen gelden dan voor de bescherming van de volksgezondheid strikt noodzakelijk is, dient uitdrukkelijk te worden opgenomen. Afhankelijk van de aard van de epidemie kan de maximaal voorziene duur van drie maanden immers al disproportioneel zijn.

II. Scheiding der machten / parlementaire controle

Ook tijdens een noodsituatie is het belangrijk dat het parlement zijn controlefunctie blijft uitoefenen en toeziet op de wijze waarop de uitvoerende macht haar uitzonderlijke bevoegdheden uitoefent.¹² Het respect voor de scheiding der machten vereist immers dat er, ook in tijden van noodsituatie, in voldoende waarborgen inzake parlementaire (én rechterlijke) controle voorzien wordt om de risico's van een verregaande machtsconcentratie bij de uitvoerende macht te beperken.¹³ Het is daarom van wezenlijk belang dat zowel de afkondiging en eventuele verlenging van de noodsituatie, als het gebruik van de uitzonderlijke bevoegdheden, onderworpen blijven aan daadwerkelijke parlementaire controle.¹⁴

Vanuit dit oogpunt is het **positief dat het Voorontwerp van wet bepaalt dat het koninklijk besluit dat de noodsituatie afkondigt binnen een korte termijn bekrachtigd moet worden door de Kamer** (artikel 3 § 2).

Wat de door de uitvoerende macht genomen maatregelen van bestuurlijke politie betreft (artikel 4 § 1), **wordt daarentegen enkel bepaald dat de Kamer deze geheel of gedeeltelijk kan opheffen bij wet** (artikel 4 § 3). Hoewel deze bevoegdheid een mate van parlementaire controle mogelijk maakt, vormt ze slechts een beperkte waarborg tegen het gevaar van verregaande machtsconcentratie bij de uitvoerende macht. **Daarom zou het beter zijn om**, in lijn met de aanbevelingen van de Europese

¹² Toolkit Raad van Europa, zie n 10, p. 4.

¹³ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 70-71, 79-81 en 87.

¹⁴ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 14; OVSE, "[Newly declared states of emergency must include a time limit and parliamentary oversight, OSCE human rights head says](#)", 30 maart 2020.

Commissie voor Democratie door Recht (Commissie van Venetië), een adviesorgaan van de Raad van Europa, **te bepalen dat ook deze besluiten spoedig bekrachtigd moeten worden door de Kamer, met de mogelijkheid om deze geheel of gedeeltelijk te verwerpen**.¹⁵ Wanneer maatregelen verregaande vrijheidsbeperkingen inhouden, is het in een democratische samenleving noodzakelijk dat het parlement hiermee instemt.¹⁶ Deze parlementaire controle is het best gegarandeerd indien ze vooraf wordt uitgeoefend.

In dit verband zou de Nederlandse coronawetgeving als inspiratie kunnen dienen.¹⁷ Deze houdt in dat de maatregelen binnen twee dagen overlegd moeten worden aan de Kamers, en dat deze van rechtswege vervallen als de Tweede Kamer, binnen de week na overlegging, besluit niet in te stemmen met de regeling.¹⁸ Behoudens ‘een zeer dringende omstandigheid’ treden deze maatregelen slechts in werking na afloop van deze termijn van een week, hetgeen een voorafgaande parlementaire controle mogelijk maakt.

Wat de nood aan parlementaire controle betreft, is het, ten slotte, positief dat in het Voorontwerp van wet voorzien wordt in een maandelijks verslag van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Kamer over de instandhouding van de epidemische noodsituatie, en over de aangenomen maatregelen van bestuurlijke politie (artikel 9). Dergelijk maandelijks verslag maakt een tussentijdse vorm van parlementaire controle op de uitoefening van de uitzonderlijke bevoegdheden door de uitvoerende macht mogelijk.

Ministeriële besluiten

Het FIRM vindt het bijzonder problematisch dat de bevoegdheid om maatregelen van bestuurlijke politie te nemen gedelegeerd wordt aan de minister van Binnenlandse zaken (artikel 4 § 1 Voorontwerp van wet). Het toekennen van deze bevoegdheid aan de Koning zou meer waarborgen bieden tegen de risico’s van een verregaande machtsconcentratie bij één minister.¹⁹ Bovendien is dergelijke delegatie aan één minister ook in strijd met de Grondwet.

Volgens de Raad van State houdt de Belgische grondwet een principieel verbod in om verordenende bevoegdheden te delegeren aan een minister, aangezien dit enkel aan de Koning kan.²⁰ De Raad van State laat hierop enkel uitzonderingen toe op voorwaarde dat de gedelegeerde verordenende bevoegdheid beperkt blijft tot het ‘regelen van bijkomende aangelegenheden’ of tot ‘maatregelen van ondergeschikt belang’ of ‘maatregelen over details’.²¹ De in het Voorontwerp van wet opgenomen

¹⁵ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 71.

¹⁶ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 66.

¹⁷ Voorstel van wet betreffende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2019-2020, DOC 35 526.

¹⁸ Artikel 58c, § 2-3 Tijdelijke wet maatregelen covid-19, zie n 9.

¹⁹ Voor vergelijkbare kritiek op het hanteren van ministeriële besluiten in Frankrijk, zie ook Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme, [avis du 19 mars 2020 au Premier Ministre Edouard Philippe](#).

²⁰ Op basis van artikelen 105 en 108, in het licht van artikel 33 Grondwet.

²¹ J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 377-378, met verwijzingen naar onder meer Adv.RvS 4 oktober 1952, *Parl. St. Kamer* 1950-51, nr. 98; Adv.RvS 24 oktober 1995, *Parl. St. Kamer* 1995-96,

bevoegdheid van de minister om verregaande vrijheidsbeperkingen op te leggen, die bovendien strafrechtelijk sanctioneerbaar zijn, gaat echter verder dan dergelijke ‘detailmaatregelen’ en is dus ongrondwettig.

De ongrondwettigheid van dergelijke maatregelen van bestuurlijke politie (op basis van artikel 4 § 1 Voorontwerp van wet), houdt in dat ze ook in strijd zijn met **het wettigheidsbeginsel** dat in acht genomen moet worden wanneer een mensenrecht beperkt wordt. De strafsancties die op basis van een ongrondwettig voorschrift zouden genomen worden, zijn derhalve in strijd met het **strafrechtelijk wettigheidsbeginsel** (*nullum crimen, nulla poena sine lege*, artikelen 12 en 14 Grondwet en artikel 7 EVRM). Vanuit grondwettelijk en mensenrechtelijk perspectief, adviseert het FIRM de bevoegdheid om maatregelen van bestuurlijke politie aan te nemen aan de Koning te delegeren, zoals reeds het geval is voor het besluit tot afkondiging van de epidemische noodsituatie (artikel 3 § 1 Voorontwerp van wet). Dit is ook aangewezen vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, aangezien onzekerheid over de rechtsgeldigheid van de maatregelen aanleiding kan geven tot juridische betwistingen.

Aanbeveling nr. 2

De maatregelen moeten bekrachtigd worden door het parlement, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregelen, tenzij dit door hoogdringendheid niet mogelijk is.

Aanbeveling nr. 3

De maatregelen moeten aangenomen worden door de Koning en niet door één minister.

III. **Wettigheidsbeginsel**

Ook in een noodsituatie is het belangrijk dat de rechtsstaat gerespecteerd wordt, wat inhoudt dat overheden moeten handelen binnen een juridisch kader dat rechtszekerheid biedt en rechterlijke controle toelaat.²²

Het is positief dat het Voorontwerp van wet niet enkel betrekking heeft op de huidige Covid-19-crisis, maar dat het ook een kader vormt voor toekomstige epidemische noodsituaties, om rechtsonzekerheid over de juridische basis van de maatregelen naar de toekomst toe te vermijden. Naar voorzienbaarheid toe, ligt het juridisch kader dat uitzonderlijke bevoegdheden tijdens noodsituaties regelt immers bij voorkeur op voorhand vast.²³

In dit verband is het belangrijk om in herinnering te brengen dat de **Wet op de civiele veiligheid**²⁴ een **gebrekkige wettelijke basis vormt** voor de maatregelen die het laatste jaar aangenomen werden. Deze

nr. 207-1; Adv.RvS 27 mei 1998, *Parl. St. Kamer* 1997-98, nr. 1743/1; en Adv.RvS 7 januari 1999, *Parl. St. Kamer* 1998-99, nr. 2003/1 en 2004/1). Zie ook J. Vande Lanotte e.a., *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 142, met verwijzing naar het recentere Adv.Rvs 29 november 2005, *Parl.St. Kamer* 2005-06, nr. 2491/1. Zie ook D. Batselé, T. Mortier en M. Scarcez, *Initiation au droit constitutionnel*, Brussel, Bruylant, 2014, p. 312-313

²² Toolkit Raad van Europa, zie n 10, p. 3; Reflections Venice Commission, zie n 10, § 8.

²³ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 15.

²⁴ Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *B.S.*, 31 juli 2007.

wet voorziet in de mogelijkheid om evacuatiemaatregelen te nemen in de context van ‘dreigende omstandigheden’ (art. 182), maar dit vormt geen afdoende wettelijke basis voor het langdurig beheersen van een epidemische noodsituatie via een grote verscheidenheid aan maatregelen die de mensenrechten beperken. De rechtspraak is verdeeld over de wettigheid van de coronabesluiten. De Raad van State heeft op vordering tot schorsing de wettigheid wel aanvaard, maar heeft zich ten gronde hierover nog niet uitgesproken. Er dient wel opgemerkt te worden dat de Raad van State zich uitdrukkelijk niet bevoegd achtte om de delegatie aan de minister in de wet op de civiele veiligheid aan de Grondwet te toetsen.²⁵ Op het niveau van de politierechtbanken, zijn enkele rechters gestruikeld over de wettigheid van de coronabesluiten terwijl dit voor anderen geen beletsel vormde, wat problemen van rechtszekerheid veroorzaakt.²⁶ Aangezien de handhaving via strafsancties gebeurt, geldt dit *a fortiori* wat het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel betreft.

Het Voorontwerp van wet lijkt, in tegenstelling tot de Wet op de civiele veiligheid, wel een afdoende wettelijke basis te bieden voor maatregelen die de mensenrechten beperken, overeenkomstig het wettigheidsbeginsel. Om te voldoen aan het wettigheidsbeginsel moet de wettelijke basis voor een maatregel die mensenrechten beperkt **voldoende toegankelijk en voorzienbaar** zijn.²⁷ Wat de voorzienbaarheid betreft, kent het Voorontwerp van wet verregaande discretionaire bevoegdheden toe aan de minister van Binnenlandse Zaken, de gouverneurs en de burgemeesters om maatregelen aan te nemen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat een mensenrecht beperkt kan worden op basis van een wet die een discretionaire bevoegdheid aan een overheid toekent. De voorwaarde hiervoor is wel dat er **voldoende duidelijkheid bestaat over de reikwijdte van deze bevoegdheid en de manier waarop deze uitgeoefend wordt**.²⁸ Dit lijkt daadwerkelijk het geval te zijn, aangezien artikel 5 § 1 van het Voorontwerp van wet een duidelijke omschrijving biedt van de aard van de maatregelen van bestuurlijke politie die aangenomen kunnen worden in de context van een epidemische noodsituatie. **Het FIRM vindt het dan ook positief dat het Voorontwerp van wet naar de toekomst toe wel voorziet in een afdoende wettelijke basis voor de maatregelen.**

Strafrechtelijk wettigheidsbeginsel

Aangezien het Voorontwerp van wet erin voorziet dat de overtreding van de maatregelen van bestuurlijke politie strafrechtelijk gesanctioneerd wordt (artikel 7), is het ook belangrijk dat deze maatregelen voldoen aan de vereisten van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel. Dit beginsel vereist dat individuen **op basis van de tekst van de wet kunnen weten voor welke gedragingen zij strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden en welke straf hieraan verbonden kan worden**.²⁹ Volgens het Grondwettelijk Hof vereist het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet dat de wetgever verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf moet regelen, maar kan dit gedelegeerd

²⁵ RvS, 30 oktober 2020, arrest nr. 248.819.

²⁶ J. Flo, “Corona-MB verdeelt de rechtspraak”, *Juristenkrant* 4 november 2020, p. 1-2. Zie bv. Politierechtbank Henegouwen, Afdeling Charleroi, 21 september 2020, nr. 2020/2538.

²⁷ VN-Mensenrechtencommissie, *The Siracusa Principles*, zie n 5, § 17.

²⁸ Zie bv. Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Grote Kamer), 22 december 2020, *Selahattin Demirtas t. Turkije* (No. 2), nr. 14305/17, § 250.

²⁹ Zie bv. Europees Hof voor de Rechten Van de Mens (Grote Kamer), 21 oktober 2013, *Del Río Prada t. Spanje*, nr. 42750/09, § 79.

worden aan de Koning ‘voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.’³⁰ **Het Voorontwerp van wet lijkt op voldoende gedetailleerde wijze deze ‘essentiële elementen’ vast te leggen**, en is dus op zichzelf genomen in overeenstemming met het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel.

Voorzienbaarheid maatregelen van bestuurlijke politie

Het feit dat het Voorontwerp van wet *in abstracto* een afdoende wettelijke basis biedt voor een vrijheidsbeperking, betekent echter niet dat elke maatregel die *in concreto* op basis van de wet genomen wordt in overeenstemming is met het (strafrechtelijk) wettigheidsbeginsel. In dit verband moet herinnerd worden aan de kritiek op de gebrekkige voorzienbaarheid van verschillende maatregelen die aangenomen werden tijdens de coronacrisis³¹ (bv. de vraag naar wat beschouwd moest worden onder een ‘essentiële verplaatsing’). Om hieraan tegemoet te komen adviseert het FIRM in het Voorontwerp van wet expliciet te eisen (bv. in artikel 4 § 2 eerste lid) **dat de maatregelen van bestuurlijke politie die aangenomen worden onder artikel 4 § 1 met voldoende precisie omschreven zijn om het individu toe te laten te weten welke feiten of nalatigheden leiden tot zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid.**³²

Aanbeveling nr. 4

De vereiste dat de maatregelen voldoende duidelijk omschreven moeten zijn om individuen toe te laten in te schatten in welke omstandigheden zij strafbare gedragingen stellen, dient uitdrukkelijk te worden opgenomen.

IV. Proportionaliteit

Ook tijdens een epidemische noodsituatie moeten maatregelen het proportionaliteitsbeginsel respecteren. Dit betekent dat de aangenomen maatregelen beperkt moeten zijn wat hun ingrijpendheid en duur betreft, en dat, wanneer er een keuze mogelijk is tussen verschillende doeltreffende maatregelen, gekozen wordt voor de aanpak die vanuit mensenrechtelijk oogpunt de minst negatieve impact heeft.³³ De mensenrechten vereisen ook dat rekening gehouden wordt met de disproportionele impact die de maatregelen kunnen hebben op kwetsbare groepen,³⁴ zoals onder meer personen met een handicap, groepen met een zwakke sociaaleconomische status, ouderen,

³⁰ Zie bv. Grondwettelijk Hof, 10 november 2011, arrest nr. 166/2011, § B.41.2. Zie ook J. Vande Lanotte e.a., *Belgisch publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 405.

³¹ Zie bv. C. Romainville, “La crise sanitaire est-elle aussi une crise de l’État de droit?” in *Ligue des Droits Humains, État des Droits Humains en Belgique*, zie n 8, p. 7.

³² Zie bv. Cass, 25 november 1997, Arr. Cass., 1997, nr. 504; of, recenter, Cass, 13 december 2016, nr. P.16.0424.N.

³³ VN COVID-19 Guidance, zie n 10, p. 1; Reflections Venice Commission, zie n 10, § 11.

³⁴ Statement VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, zie n 10, § 14-15; Statement Europees Comité voor Sociale Rechten, zie n 10, p. 4.

kwetsbare families, Roma en woonwagenbewoners.³⁵ Aangezien het Voorontwerp van wet (artikel 7) voorziet in strafrechtelijke handhaving, moet er ten slotte gewezen worden op het *ultima ratio* beginsel. Ook in tijden van een epidemische noodsituatie vereist dit beginsel dat het strafrecht slechts een laatste redmiddel kan zijn.³⁶ In dit verband is het FIRM bezorgd over het feit dat tijdens de eerste elf maanden van de Covid-19-crisis maar liefst 184.565 dossiers geopend werden bij de parketten wegens corona-inbreuken.³⁷

De vraag naar de proportionaliteit van een bepaalde beperking is erg context-specifiek,³⁸ en hangt bijvoorbeeld af van de ernst en de fase van de epidemische noodsituatie. De maatregelen die opgesomd worden in artikel 5 § 1 voorzien in verregaande vrijheidsbeperkingen. **De proportionaliteit van maatregelen die in theorie een nuttige bijdrage kunnen leveren** aan de bestrijding van een epidemische ziekte, **zal concreet beoordeeld moeten worden** in het licht van de aard van de dreiging. **De uitdrukkelijke vereiste vervat in het Voorontwerp van wet die stelt dat maatregelen noodzakelijk en geschikt moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de nagestreefde doelstelling (artikel 4 § 2), vormt voor het FIRM een belangrijke waarborg.**

Het FIRM is evenwel van oordeel dat **het Voorontwerp van wet nog versterkt kan worden door te verduidelijken wat de criteria voor deze proportionaliteitstoets zijn.** De memorie van toelichting verwijst naar de vereiste dat de gekozen maatregelen ‘zo min mogelijk ingrijpend’ zijn en dat er niet nodeloos een beperking opgelegd mag worden die niet in verhouding staat met de ernst van het nagestreefde doel.³⁹ Dit zou expliciet moeten opgenomen worden in de tekst van wet zelf. Gezien de ervaringen met de Covid-19-pandemie, **is het bovendien verkieslijk om een expliciete verwijzing toe te voegen naar de nood om te vermijden dat de maatregelen een disproportionele impact hebben op kwetsbare groepen** – zowel op reeds voorheen bestaande kwetsbare groepen als op groepen die door de epidemische noodsituatie kwetsbaar zijn geworden.⁴⁰

Ter versterking van de proportionaliteitstoets van artikel 4 § 2, is het volgens het FIRM ook **aangewezen om enkele procedurele waarborgen in te bouwen.** Het zou wenselijk zijn dat artikel 4 § 1 aangevuld wordt met een **uitdrukkelijke vereiste voor de regering om de proportionaliteit van de maatregelen schriftelijk te motiveren.** Zulke schriftelijke motivering kan dan samen met de besluiten en de relevante adviezen overgemaakt worden aan de Voorzitter van de Kamer (artikel 4 § 3), zodat deze beter in staat gesteld wordt om haar controlefunctie uit te oefenen ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregelen.

Het is tevens aangewezen om **uitdrukkelijk de vereiste op te nemen dat de regering in haar maandelijks verslag aan de Kamer (artikel 9) de proportionaliteit van zowel de maatregelen in abstracto als de handhaving ervan in concreto toelicht,** specifiek voor wat betreft de impact op de mensenrechten van kwetsbare groepen en van personen die omwille van hun gezondheidstoestand of

³⁵ Aanbeveling 3 uit Rapport Unia, p. 69.

³⁶ Bonavero Rapport, zie n 10, p. 17.

³⁷ Cijfers tot 14 februari, zie College van Procureurs-Generaal, [“Overzicht instroom en justitiële afhandeling covid-inbreuken”](#), 14 februari 2021.

³⁸ Bonavero Rapport, zie n 10, p. 7.

³⁹ Memorie van toelichting, p. 5-6.

⁴⁰ Denk wat deze laatsten betreft, in de context van de coronacrisis, bv. aan personen die werkzaam zijn in sectoren zoals de horeca, kunst, amusement, recreatie en non-food detailhandel, zie Rapport Unia, n 6, p. 64-65.

professionele situatie⁴¹ aan een verhoogd risico worden blootgesteld.⁴² Het is belangrijk dat voldoende menselijke en financiële middelen uitgetrokken worden om een dergelijke impactanalyse uit te voeren.

Ten slotte wil het FIRM benadrukken dat het **belangrijk is dat hogere overheden, via de bestaande mechanismen van bestuurlijk toezicht, waken over de proportionaliteit van de maatregelen van bestuurlijke politie, die lokale overheden nemen** overeenkomstig artikel 4 § 1 tweede lid. Het in dit artikel voorziene overleg volstaat immers niet als waarborg voor de proportionaliteit van de door lokale overheden aangenomen strengere maatregelen, dit ook met het oog op het voorkomen van onverantwoorde lokale differentiatie.⁴³ Daarom is het **aangewezen om in de wet uitdrukkelijk te vermelden dat dit overleg geen afbreuk doet aan bestaande mechanismen van bestuurlijk toezicht.**

Aanbeveling nr. 5

De criteria voor de proportionaliteitstoets van de maatregelen dienen verduidelijkt te worden. Bovendien moet uitdrukkelijk worden vereist dat een disproportionele impact op kwetsbare groepen wordt vermeden.

Aanbeveling nr. 6

De regering moet de proportionaliteit van de maatregelen schriftelijk motiveren en hierover tussentijds rapporteren aan de Kamer. In het tussentijds verslag moet ook worden ingegaan op de impact van de maatregelen op kwetsbare groepen.

Aanbeveling nr. 7

Het feit dat het overleg tussen hogere en lagere overheden, betreffende lokale maatregelen, geen afbreuk doet aan bestaande mechanismen van bestuurlijk toezicht, dient uitdrukkelijk te worden vermeld. Via deze mechanismen moet immers worden gewaakt over de proportionaliteit van de lokale maatregelen.

V. Transparantie en wetenschappelijke onderbouw

De maatregelen die genomen worden om een epidemische noodsituatie het hoofd te bieden, moeten gebaseerd worden op de best beschikbare wetenschappelijke gegevens.⁴⁴ Op dit vlak **is het positief dat het Voorontwerp van wet uitdrukkelijk bepaalt dat een risicoanalyse vereist is** voor de afkondiging van de noodsituatie (artikel 3 § 1), en dat **maatregelen van bestuurlijke politie aangenomen worden op basis van adviezen** van de bevoegde organen in het kader van het crisisbeheer (artikel 4 § 1). Het is wel belangrijk erover te waken dat **de benoeming van de wetenschappelijke experts in de bevoegde organen op basis van wetenschappelijke kennis en**

⁴¹ Zie ook Statement VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, zie n 10, § 16, wat betreft de nood om werknemers te beschermen tegen epidemische ziekten op het werk.

⁴² Zie ook aanbeveling 4 uit Rapport Unia, zie n 6, p. 69, betreffende de nood tot monitoring van impact op kwetsbare groepen.

⁴³ Zie ook aanbeveling 15 uit Rapport Unia, zie n 6, p. 70, betreffende de nood aan uniforme handhaving.

⁴⁴ Statement VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, zie n 10, § 10; en Statement Europees Comité voor Sociale Rechten, zie n 10, p. 3.

ervaring gebeurt, dat hun onafhankelijkheid is verzekerd en dat belangenvermenging wordt vermeden.⁴⁵

Het is **positief dat de wetenschappelijke gegevens** op basis waarvan de noodsituatie afgekondigd wordt, **aan de Voorzitter van de Kamer worden meegedeeld** (artikel 3 § 2). Dit is een belangrijke vereiste om de Kamer toe te laten om op geïnformeerde wijze haar parlementaire controle uit te oefenen op de beslissing om de noodsituatie af te kondigen en op de maatregelen van bestuurlijke politie. Het is ook positief dat bepaald wordt dat de wetenschappelijke gegevens die aan de afkondiging van de noodsituatie ten grondslag liggen ‘zo spoedig mogelijk worden bekendgemaakt’ (artikel 3 § 3). Het is **wenselijk dat ook uitdrukkelijk voorzien wordt in publieke transparantie van zowel de wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de maatregelen van bestuurlijke politie genomen worden** (waarnaar in artikel 4 § 3 tweede lid verwezen wordt), als van het maandelijks verslag aan de Kamer (artikel 9). Ook het publiek maken van de schriftelijke motivering van de proportionaliteit van de maatregelen moet verplicht worden (zie hierboven).

Aanbeveling nr. 8

De wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de maatregelen genomen worden, moeten zo snel mogelijk ter beschikking van het publiek gesteld worden.

Aanbeveling nr. 9

De expertise en onafhankelijkheid van de wetenschappelijke experts die tot de adviesorganen behoren moeten uitdrukkelijk gegarandeerd worden.

Aanbeveling nr. 10

De schriftelijke motivering van de proportionaliteit van de maatregelen en de verslagen aan de Kamer moeten zo snel mogelijk ter beschikking van het publiek gesteld worden.

Conclusie

Voor het FIRM is het positief dat er eindelijk werk gemaakt wordt van een aangepast wettelijk kader voor epidemische noodsituaties. Het kader voorziet in uitzonderlijke bevoegdheden voor de uitvoerende macht, met de mogelijkheid om verregaande beperkingen op te leggen aan de mensenrechten. Daarom is het positief dat het kader waarborgen biedt wat betreft het tijdelijk en uitzonderlijk karakter van het systeem van de epidemische noodsituatie. Hoewel het Voorontwerp van wet enkele belangrijke stappen in de goede richting zet in vergelijking met het huidige systeem van coronamaatregelen, gaat het nog niet ver genoeg. Het FIRM ziet nog heel wat ruimte voor versterking van het Voorontwerp van wet vanuit het oogpunt van de bescherming van de mensenrechten.

De aanbevelingen van het FIRM:

⁴⁵ Reflections Venice Commission, zie n 10, § 69; en Bonavero Rapport, zie n 10, p. 8.

1. De vereiste dat de noodsituatie en de maatregelen niet langer mogen gelden dan voor de bescherming van de volksgezondheid strikt noodzakelijk is, dient uitdrukkelijk te worden opgenomen. Afhankelijk van de aard van de epidemie kan de maximaal voorziene duur van drie maanden immers al disproportioneel zijn.
2. De maatregelen moeten bekrachtigd worden door het parlement, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregelen, tenzij dit door hoogdringendheid niet mogelijk is.
3. De maatregelen moeten aangenomen worden door de Koning en niet door één minister.
4. De vereiste dat de maatregelen voldoende duidelijk omschreven moeten zijn om individuen toe te laten in te schatten in welke omstandigheden zij strafbare gedragingen stellen, dient uitdrukkelijk te worden opgenomen.
5. De criteria voor de proportionaliteitstoets van de maatregelen dienen verduidelijkt te worden. Bovendien moet uitdrukkelijk worden vereist dat een disproportionele impact op kwetsbare groepen wordt vermeden.
6. De regering moet de proportionaliteit van de maatregelen schriftelijk motiveren en hierover tussentijds rapporteren aan de Kamer. In het tussentijds verslag moet ook worden ingegaan op de impact van de maatregelen op kwetsbare groepen.
7. Het feit dat het overleg tussen hogere en lagere overheden, betreffende lokale maatregelen, geen afbreuk doet aan bestaande mechanismen van bestuurlijk toezicht, dient uitdrukkelijk te worden vermeld. Via deze mechanismen moet immers worden gewaakt over de proportionaliteit van de lokale maatregelen.
8. De wetenschappelijke gegevens op basis waarvan de maatregelen genomen worden, moeten zo snel mogelijk ter beschikking van het publiek gesteld worden.
9. De expertise en onafhankelijkheid van de wetenschappelijke experts die tot de adviesorganen behoren moeten uitdrukkelijk gegarandeerd worden.
10. De schriftelijke motivering van de proportionaliteit van de maatregelen en de verslagen aan de Kamer moeten zo snel mogelijk ter beschikking van het publiek gesteld worden.