

DE COMPATIBILITEIT VAN DE CORONAMAATREGELEN MET HET ALGEMEEN GELDEND STRAFRECHT

Aantal woorden: 45.200

Amber Eggermont

Studentennummer: 01607373

Promotor(en): Prof. Dr. Tom Vander Beken

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad Master in de Rechten

Academiejaar 2021-2022

Woord vooraf

Op dit moment zet ik de laatste woorden van mijn masterproef op papier. Hiermee schrijf ik op een symbolische wijze ook het slot van mijn zes jaar durende rechtenopleiding aan de Universiteit Gent.

Hiernaast zou een masterproef geen masterproef zijn als je van de gelegenheid geen gebruik maakt om de juiste personen te bedanken.

Bij deze wil ik in de eerste plaats mijn ouders bedanken voor de financiële kansen die ze mij boden om deze opleiding te kunnen volgen. Daarnaast zou ik graag nog eens mijn mama in het bijzonder willen bedanken om mij daarenboven de mogelijkheid te bieden om ten volle van het studentenleven te genieten door mij op kot te laten gaan.

Ook bedank ik graag mijn vriend die me steeds kon stimuleren om deze thesis tot een goed einde te brengen.

Bedankt aan mijn oud-leerkracht Nederlands, mevrouw Goessens, om deze thesis op grammaticaal vlak na te kijken. Ook aan meester Vanneste van advocatenkantoor Janson om mijn juridische verwijzingen eens door te nemen.

Tot slot wil ik dan ook mijn promotor prof. Vander Beken bedanken want ook hij wist mij steeds te voorzien van de nodige en spoedige ondersteuning en feedback.

Ik ben er van overtuigd dat ik aan het einde van dit semester met een positief en nostalgisch gevoel terug zal kijken op deze fantastische periode uit mijn leven.

Amber Eggermont

10 maart 2022

Samengevat

De uitbraak van de coronapandemie vergde een snel en efficiënt optreden van de overheid waardoor op zeer korte tijd veel drastische maatregelen in het leven werden geroepen. Zo rustte op de overheid de positieve verplichting om het fundamentele recht op leven te beschermen. Een groot deel van deze maatregelen werden dan ook genomen met het oog op het vermijden van de verdere verspreiding van het coronavirus. Dit waren de preventiemaatregelen. Gelet op het feit dat er naast de bescherming van het recht op leven andere fundamentele rechten werden ingeperkt, en daarmee samenhangend aan de niet-naleving van deze maatregelen strafrechtelijke sancties werden gekoppeld, diende bij het aannemen ervan rekening te worden gehouden met een aantal algemeen geldende rechtsbeginselen die ook in het strafrecht hoog in het vaandel worden gedragen.

Zo dient de inperking van deze rechten in de eerste plaats te steunen op een valabele wettelijke basis. Dit betreft het legaliteitsbeginsel. Ten tweede dient volgens het legitimizeitsbeginsel deze inperking ook steeds te gebeuren met het oog op een legitieme doelstelling. Ook moet op basis van het evenredigheidsbeginsel de inperking steeds nuttig, noodzakelijk en proportioneel zijn met het oog op deze legitieme doelstelling. Bij dit alles is het ten slotte van belang dat er rekening wordt gehouden met het feit dat deze inperking voor iedereen op een gelijkaardige wijze verloopt, zodanig dat ook het gelijkheidsbeginsel mede in acht wordt genomen.

Uit de toets van de preventiemaatregelen aan het legaliteitsbeginsel bleek al snel dat werken met de Civiele Veiligheidswet als rechtsbasis voor de preventiemaatregelen gepaard ging met een heleboel legaliteitsproblemen. Deze rechtsgrond was gewoonweg niet geschikt voor een langdurig crisisbeheer dat grondrechten op een zeer algemene en diepgaande wijze inperkt. Na lang getreuzel schakelde België uiteindelijk over op de Pandemiewet als nieuwe rechtsbasis. Hiermee werden slechts een aantal van deze problemen opgelost, waardoor ook deze rechtsbasis op vlak van het legaliteitsbeginsel nog steken liet vallen.

Ook wat het proportionaliteitsbeginsel betreft lieten de preventiemaatregelen, ondanks het feit dat er steeds legitieme doelstellingen voorhanden waren, steken vallen. Er bleek namelijk niet steeds een redelijke balans te bestaan tussen enerzijds de inperking en anderzijds de bescherming van het recht. Toch dient bij dit beginsel in het achterhoofd te worden gehouden dat dit een eigen subjectieve afweging van verschillende aspecten betreft. Een zwart-wit antwoord op deze toets kon niet worden afgeleid uit de reeds bestaande rechtspraak. Hierdoor staat dan ook vast dat er, ook na de overschakeling op de Pandemiewet, nog steeds nood is aan een algemener en zuiverder toetsingskader van dit beginsel, in het licht van de bescherming van de fundamentele rechten.

Tot slot leken de preventiemaatregelen over het algemeen dan nog het meest in harmonie te zijn met het gelijkheidsbeginsel. Toch bleken na een aantal versoepelingen ook hier drie preventiemaatregelen moeilijkheden mee te ondervinden.

Op basis hiervan kan dan ook geconcludeerd worden dat de preventiemaatregelen niet steeds compatibel bleken te zijn met ons strafrechtelijk kader, gelet op de schendingen van deze beginselen.

Lijst van afkortingen

BUPO	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAQ	Frequently Asked Questions
GAS	Gemeentelijke Administratieve Geldboete
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
KB	Koninklijk Besluit
MB	Ministerieel besluit
MBZ	Minister van Binnenlandse Zaken
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
WHO	World Health Organisation

WOORD VOORAF	2
SAMENGEVAT	3
LIJST VAN AFKORTINGEN	5
I. INLEIDING	10
1. Onderzoeksopzet	10
1.1. De stand van zaken	10
1.2. Probleemstelling	10
1.3. Doel en relevantie van het onderzoek	11
2. Onderzoeksvraag	11
3. Onderzoeksmethoden	11
3.1. Bureauonderzoek	12
3.2. Rechtsvergelijking	12
II. UITEENZETTING SITUATIE ANNO 2019-2021	14
1. Corona	14
1.1. Wat is het coronavirus en de ziekte COVID-19?	14
1.2. Het ontstaan van het virus	15
1.2.1. Oorspronkelijke theorie	15
1.2.2. Nieuwe theorieën	16
1.2.3. Theorie anno 2021	17
2. De coronapandemie	17
2.1. Globaal	17
2.2. Europa	18
2.3. België	20
3. De coronacrisis	21
III. DE MAATREGELEN IN BELGIË	22
1. Hoe kwamen de maatregelen tot stand?	22
1.1. Optreden via reeds bestaande wetgeving	22
1.2. Optreden via bijzonderemachtenbesluiten	24
1.3. Optreden via nieuwe noodwetgeving	26
1.4. Optreden via pseudowetgeving	27
2. Welke maatregelen volgden uit voorgaande wettelijke teksten?	27
2.1. De maatregelen uit de ministeriële besluiten	28

2.1.1.	De maatregelen	28
2.1.2.	De bestraffing	28
2.2.	De maatregelen uit de bijzonderemachtenbesluiten	30
2.3.	De maatregelen uit de Pandemiewet	31
2.3.1.	De maatregelen	31
2.3.2.	De bestraffing	31

IV. DE COMPATIBILITEIT VAN DE MAATREGELLEN MET HET ALGEMEEN GELDEND STRAFRECHT **33**

1. Algemeen **33**

2. De algemene rechtsbeginselen **34**

2.1.	Het eerbiedigen van fundamentele (grond)rechten	35
2.2.	Het legaliteitsbeginsel	36
2.3.	Het gelijkheidsbeginsel	37
2.4.	Het evenredigheidsbeginsel	38

3. De toetsing van de maatregelen aan de beginselen **41**

3.1.	Fundamentele (grond)rechten	41
3.1.1.	De bescherming van fundamentele (grond)rechten	41
3.1.2.	De grenzen aan de inperking van andere fundamentele (grond)rechten	42
3.2.	Het legaliteitsbeginsel	43
3.2.1.	De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid als wettelijke grondslag voor de preventiemaatregelen	43
3.2.2.	Afwezigheid van parlementaire inbreng en advies afdeling Wetgeving, Raad van State	59
3.2.3.	Legaliteitstoets op basis van artikel 159 van de Grondwet	60
3.2.4.	De bevoegdheidsverdeling	62
3.2.5.	Nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid	70
3.2.6.	Pandemiewet als oplossing?	75
3.3.	Het gelijkheidsbeginsel	80
3.4.	Het evenredigheidsbeginsel	89
3.4.1.	Legitimiteit	89
3.4.2.	De geschiktheid en de noodzakelijkheid	91
3.4.3.	De proportionaliteit sensu stricto	92
3.4.4.	Veranderende toetsingsintensiteit bij de evenredigheidscontrole	92
3.4.5.	Andere elementen die de afweging mede beïnvloeden	93
3.4.6.	Toepassing van het evenredigheidsbeginsel op de preventiemaatregelen	94
3.4.7.	Het evenredigheidsbeginsel versus het voorzorgsbeginsel	105

V. BESLUIT **107**

1. Het legaliteitsbeginsel **107**

2. Het proportionaliteitsbeginsel **111**

3. Het gelijkheidsbeginsel	113
4. Conclusie	114
BIBLIOGRAFIE	117
Wetgeving	117
Internationale wetgeving	117
Europese wetgeving	117
Nationale wetgeving	118
Vorbereiding van nationale wetgeving	124
Rechtspraak	125
Rechtsleer	126
Bijdragen in boeken	126
Bijdragen in tijdschriften	127
Internetbronnen en varia	131

I. Inleiding

1. Onderzoeksopzet

1.1. De stand van zaken

1. In deze masterproef zal de impact van het coronavirus op het strafrecht centraal komen te staan. Om de juridische gevolgen van corona in kaart te brengen dient vooreerst een algemeen inleidende uiteenzetting te worden gegeven van de situatie anno 2019 tot en met eind 2021. Dit zal te lezen zijn in titel II. Hierbij zal ook een duiding worden gegeven aan de verschillende begrippen coronavirus, COVID-19, coronapandemie en coronacrisis.

2. Vervolgens zal dan onder titel III het optreden tegen het virus worden besproken. Hierbij wordt ingegaan op de totstandkoming en de inhoud van de genomen maatregelen in de strijd tegen COVID-19. De focus van de bestudeerde maatregelen, zal zoals in de samenvatting reeds werd vermeld, beperkt blijven tot de preventiemaatregelen. Hiermee wordt dan ook meteen de stand van zaken uit de doeken gedaan.

1.2. Probleemstelling

3. Omwille van de ernst van de zaak moest er, zoals te lezen zal zijn in ‘1.1 de stand van zaken’, op een zo snel mogelijke manier opgetreden worden om de verdere verspreiding van het virus te beperken. De snelle aanpak ter bestrijding van het coronavirus bleek juridisch niet altijd de meest correcte te zijn. Dit probleem bleek dan ook zijn repercussies te hebben op juridisch en specifiek ook op strafrechtelijk vlak, daar er aan het niet naleven van de preventiemaatregelen strafrechtelijke sancties werden gekoppeld.

4. De uiteenzetting van de probleemstelling zal aan bod komen onder titel IV waarbij de compatibiliteit van de preventiemaatregelen met het algemeen geldend strafrecht wordt nagegaan. Hierbij worden vooreerst vier basisprincipes uiteengezet, waarna vervolgens de maatregelen aan deze vier principes zullen worden getoetst.

1.3. Doel en relevantie van het onderzoek

5. De strafrechtelijke handhaving botste duidelijk op zijn limieten gedurende de hele coronasituatie. Het materieel strafrecht kan worden gedefinieerd als het geheel van rechtsregels dat bepaalde gedragingen strafbaar stelt en sancties bepaalt die op de daders van deze gedragingen toepasselijk zijn.¹ Rekeninghoudend met de juridische problemen – die verder zullen worden weergegeven in deze masterproef – die met de maatregelen gepaard gingen, wil ik deze maatregelen in de eerste plaats onderwerpen aan een systematische analyse. Er is namelijk al heel wat onderzoek gedaan naar de gevolgen van de coronacrisis vanuit juridisch oogpunt, maar er wordt nog geen nauwkeurig en betekenisvol overzicht gegeven aan de hand van een analyse van al de preventiemaatregelen. Vervolgens wil ik dan op basis van deze analyse de maatregelen toetsen aan vier algemene rechtsbeginselen die ook in ons Belgisch strafrecht van groot belang zijn. Op die manier evalueer ik de compatibiliteit van de coronamaatregelen met het Belgisch algemeen strafrecht.

2. Onderzoeksvraag

6. De centrale onderzoeksvraag van deze masterproef is dan ook de volgende:

“Zijn de coronamaatregelen compatibel met ons strafrechtelijk kader, gelet op de algemene rechtsbeginselen van legaliteit, legitimiteit, proportionaliteit en gelijkheid die hierbij hoog in het vaandel worden gedragen?”

3. Onderzoeksmethoden

7. Om op bovenstaande onderzoeksvraag een antwoord te kunnen bieden én met het oog op het halen van het doel van dit onderzoek zal gewerkt worden met twee verschillende onderzoeksmethoden. Hoofdzakelijk zal aan bureauonderzoek worden gedaan waarbij terloops ook een rechtsvergelijking zal worden gemaakt met de aanpak van de crisis in Nederland.

¹ C. VAN DEN WYNGAERT en S. VANDROMME, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen – Boek I - Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 4.

3.1. Bureauonderzoek

8. Om te beginnen zal het geldende recht betreffende de maatregelen en de algemene rechtsbeginselen worden bestudeerd. Hiervoor wordt dus in de eerste plaats materiaal verzameld, meerbepaald de bestaande rechtsbronnen. Er zal dus een documentanalyse uitgevoerd worden van de wetgeving, rechtspraak en rechtsleer.²

9. Aan de hand van de gegevens die worden verzameld zal uit de documenten vervolgens een analyse worden gemaakt van de inhoud. Hierbij wordt nagegaan wat momenteel inhoudelijk allemaal geschreven en beslist is in de wetgeving, rechtspraak en rechtsleer ter beperking van de verdere verspreiding van het COVID19-virus. Ook wat de algemene rechtsbeginselen betreft analyseer ik de inhoud van de bestaande rechtsbronnen om op die manier meer inzicht te krijgen in de inhoud ervan. Deze inhoudsanalyse is de meest aangewezen manier om op de onderzoeksvraag een passend antwoord te bieden. Beide concepten hebben in de eerste plaats al wat inkt doen vloeien. Door inzicht te krijgen in deze concepten kan de inhoud van de maatregelen in vergelijking worden gebracht met het algemeen geldend strafrecht, daar deze beginselen ook hierbij dienen te worden gerespecteerd. Zo kan besloten worden of beide concepten inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd of niet.

3.2. Rechtsvergelijking

10. Het coronavirus was een wereldwijde gezondheids crisis en wist dus niet enkel België te teisteren. Om het antwoord op de onderzoeksvraag verder te onderbouwen is het dan ook interessant om te kijken naar de juridische aanpak van het virus in het buitenland.

11. Gelet op het feit dat bij dit onderzoek voornamelijk vanuit een literatuurstudie zal worden gewerkt, is het daardoor ook het meest aangewezen om de focus bij de rechtsvergelijking in dit geval te leggen op ‘de wet in de boeken’. Hierdoor werk ik met een dogmatische rechtsvergelijking in plaats van een functionele, waarbij de focus meer zou gelegen hebben op ‘de wet in actie’.³

² W. HARDYNS, *Onderzoeksmethoden*, onuitg. publicatie Universiteit Gent, 2019-2020, 153.

³ D. PIETERS en B. DEMARSIN, *Rechtsvergelijking: de uitdagende wereld van het recht*, Leuven/Den Haag, Acco, 2018, 15.

12. Een interessant land om de vergelijking mee te maken is Nederland aangezien men daar net dezelfde discussies heeft gekend als hier in België over de legaliteit etc., maar waar vervolgens wel sneller werd gekomen tot een echte ‘coronawet’. Dit was bij ons pas op een veel later tijdstip het geval. Gelet op de gelijkenissen en anderzijds de kleine verschillen kan dit land voor goede inzichten zorgen met het oog op het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

II. Uiteenzetting situatie anno 2019-2021

1. Corona

1.1. Wat is het coronavirus en de ziekte COVID-19?

13. Het coronavirus is geen opzichzelfstaand virus. Het is een virus dat deel uitmaakt van een familie van verschillende coronavirussen.⁴ De familie omvat ongeveer een 40-tal verschillende soorten waarvan er zes zijn die, naast dieren, ook bij de mens kunnen voorkomen.⁵ Eén van deze zes is ‘het coronavirus’ zoals wij het anno 2019-2021 kennen uit de media. De officiële benaming ervan is SARS-CoV-2. Dit virus is vervolgens de verwekker van een infectieziekte. Tijdens de berichtgevingen van haar onderzoek gebruikte de WHO ‘COVID-19’ als naam voor deze ziekte.

14. In de periode van 2002 tot en met 2003 werd de wereld al eens eerder geconfronteerd met een virusuitbraak. Men sprak toen over de SARS-pandemie. SARS staat voor *Severe Acute Respiratory Syndrome*. Ook deze ziekte is een luchtweginfectie, die ook één van de virussen uit de coronafamilie als verwekker kent, namelijk SARS-CoV.⁶ Het coronavirus anno 2019-2021 is dus eigenlijk een gemuteerde versie van dit eerdere virus.

15. Zowel SARS⁷ als COVID-19⁸ zijn zoönoses. Dit wil zeggen dat beide ziektes overdraagbaar zijn van dier op mens. Deze overdracht kan op verschillende manieren gebeuren: zoals door rechtstreeks of onrechtstreeks contact, een beet, voedsel of water.⁹ Daarnaast vindt ook ziekteoverdracht van mens op mens plaats. Aangezien het om een besmettelijke luchtweginfectie gaat, gebeurt dit dan ook voornamelijk via de adem.

⁴ X, “Wat is het coronavirus?”, www.info-coronavirus.be/nl/wat-is-het-coronavirus/ (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

⁵ N. BOSSUYT, “Coronavirus infectie (bijvoorbeeld SARS, MERS)”, <https://epidemiologie.wiv-isp.be/ID/diseases/Pages/Coronavirus.aspx> (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

⁶ X, “SARS”, www.zorg-en-gezondheid.be/sars (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

⁷ M. KEULEMANS, “Eindelijk weten wetenschappers welk dier er achter de dodelijke longziekte sars zit”, *De Morgen*, 5 december 2017, www.demorgen.be/nieuws/eindelijk-weten-wetenschappers-welk-dier-er-achter-de-dodelijke-longziekte-sars-zat~b421efba/ (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

⁸ X, “Zes vragen en antwoorden over het coronavirus en COVID-19”, www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/Biovetinary-Research/show-bvr/Zes-vragen-en-antwoorden-over-het-Wuhan-coronavirus.htm (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

⁹ L. CUTHBERT, “Hoe springen ziekteverwekkers als het coronavirus over van dieren op mens?”, *National Geographic*, 3 april 2020, www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/04/hoe-springen-ziekteverwekkers-als-het-coronavirus-over-van-dieren-op-de-mens (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

16. Eens je besmet raakte met het coronavirus kon het omwille van de incubatieperiode even duren vooraleer je bepaalde symptomen van de ziekte begon te vertonen. Dit is namelijk de periode tussen het moment van besmetting en het moment waarop de klachten zich beginnen te ontwikkelen. Deze periode kon variëren van twee tot veertien dagen, maar gemiddeld kwamen de eerste symptomen voor op de vijfde dag na besmetting.¹⁰ De meest voorkomende symptomen van COVID-19 waren koorts, hoesten, vermoeidheid en een aangetast reuk- of smaakvermogen. Daarnaast waren er ook een aantal mensen die daarenboven hoofdpijn, keelpijn en/of diarree ondervonden. Ook kortademigheid, ademhalingsproblemen en pijn op de borst konden ervaren worden in de meer ernstige gevallen. Tot slot had corona in het slechtste geval de dood tot gevolg.¹¹

17. Uiteindelijk bleek het virus ook overdraagbaar op het moment dat men (nog) geen symptomen vertoonde. Dit was dan ook de reden waarom het virus zich als een lopend vuurtje kon verspreiden.

1.2. Het ontstaan van het virus

1.2.1. Oorspronkelijke theorie

18. De eerste sporen van het coronavirus gaan terug tot in het najaar van 2019. In de Chinese stad Wuhan dook op dat moment voor het eerst een nieuwe longziekte op. Deze nieuwe longziekte werd gekoppeld aan de lokale voedselmarkt Huanan, waar levende dieren worden verhandeld.¹² Men vermoedde in eerste instantie dat het virus die de ziekte veroorzaakte afkomstig was van de Chinese hoefijzervleermuis en zich zo via een nog onbekend tussengastdier een weg baande naar de mens.

¹⁰ X, “De ziekte COVID-19”, www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte#:~:text=Incubatietijd,dagen%20voordat%20je%20klachten%20krijgt (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

¹¹ X, “Coronavirus disease (COVID-19)”, www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3 (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

¹² X, “Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt”, *Het Laatste Nieuws*, 31 december 2019, www.hln.be/medisch/vrees-voor-sars-uitbraak-in-china-nadat-mysterieuze-longziekte-opduikt~a0150501/ (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

19. Dit vermoeden komt voort uit het feit dat dit ook de manier was waarop het SARS-virus, behorend tot dezelfde familie als het COVID-19-virus, bij de mens terecht kwam. Via de vleermuis werd het virus destijds overgezet op de civetkat. Vervolgens werden door de uitwerpselen en het bloed dat tijdens het slachten van het dier op de dierenmarkten vrijkwamen ook mensen blootgesteld aan het virus.¹³

1.2.2. *Nieuwe theorieën*

20. Doorheen het jaar 2020 onderzocht de Wereldgezondheidsorganisatie de andere mogelijke pistes die de wereld werden ingestuurd rond het ontstaan en de verdere verspreiding van het virus.

21. Zo stelde China dat het coronavirus niet in het land zelf ontstond, maar dat het zich een weg wist te banen naar het land via ingevroren voedsel.¹⁴ Dit is een mogelijke hypothese, maar het lijkt eerder onwaarschijnlijk aangezien China op 31 december 2019, als eerste en enige land van de wereld, 27 besmette mensen in Wuhan rapporteerde aan de WHO.¹⁵

22. Even onwaarschijnlijk was ook de theorie van president Donald Trump. Hij stelde dat het virus bewust door de mens in een laboratorium zou zijn gemaakt om potentieel als biologisch wapen te worden ingezet.¹⁶ De zodanige aanpassing in de genetische code in het virus dat bij de mens voorkomt, tegenover de genetische code zoals het virus bij de vleermuis in het lab voorkomt, maakt deze bedenking onvoorstelbaar volgens viroloog Wim van der Poel.¹⁷

¹³ M. SIEMSEN, “Het nieuwe coronavirus: waar komt het vandaan en waar gaat het naartoe?”, www.scientias.nl/het-nieuwe-coronavirus-waar-komt-het-vandaan-en-waar-gaat-het-naartoe/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

¹⁴ X, “Coronavirus in China op Braziliaanse chickenwings”, www.foodagribusiness.nl/coronavirus-in-china-op-braziliaanse-chickenwings/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

¹⁵ W. LECLUYSE, “Zo reageerde de wereld eerst op het ‘marktvirus’”, *De Standaard*, 31 december 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20201229_95889574 (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

¹⁶ T. VAN DE WEGHE, T. VERHEYDEN en V. MERCKX, “Komt coronavirus uit Chinees lab? Zo sloopt internettheorie internationale media en persbriefing van Trump binnen”, *VRT*, 1 mei 2020, www.vrt.be/vrtnews/nl/2020/04/21/ontstond-het-coronavirus-in-een-lab-in-wuhan-zo-sprong-een-inte/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

¹⁷ X, “Waar komt corona vandaan? De WHO start een onderzoek”, www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5197417/onderzoek-oorsprong-coronavirus-who-wuhan (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

23. Tot slot werd ook de mogelijkheid niet uitgesloten dat het virus niet zou zijn ontstaan op de beruchte markt in Wuhan zelf. Het zou omwille van het aanzienlijk aantal mensen dat daar samen komt ook kunnen dat het virus zich ter plaatse snel wist te verspreiden bij de mensen onderling, zodat de oorsprong van het virus buiten de markt lag.¹⁸ Deze theorie hield men weliswaar pas open vanaf het moment dat men er achter kwam dat het virus ook van mens op mens overdraagbaar was. Dit werd vastgesteld doordat men in China ook bij een aantal zorgverleners, die in contact kwamen met de besmetten, het virus vaststelde.¹⁹

1.2.3. Theorie anno 2021

24. Volgens een recenter rapport van de WHO werd aangenomen dat de meest aannemelijke theorie de oorspronkelijke blijft. Het ging dus hoogstwaarschijnlijk over een virus afkomstig van de vleermuis dat al dan niet via een tussengastdier de mens wist te bereiken. Volledige zekerheid over het ontstaan is er tot op de dag van vandaag dus nog steeds niet.²⁰

2. De coronapandemie

2.1. Globaal

25. Het virus bleef uiteraard niet geconcentreerd in Wuhan, China. Het was slechts een kwestie van tijd vooraleer het virus de hele wereld bereikte en we dus niet meer spraken van een plaatselijke virusuitbraak. Op 11 maart 2020 sprak de officiële berichtgeving van de WHO dan ook over een ware pandemie.²¹ Op 31 december 2021, exact 2 jaar na de uitbraak in Wuhan, was er wereldwijd sprake van 285 581 643 geregistreerde coronagevallen en 5 428 033 vastgestelde sterfgevallen.²² Deze cijfers scheppen een beeld van hoe ernstig de situatie wel niet was.

¹⁸ X, “Het coronavirus komt misschien niet van de markt van Wuhan maar waar komt het dan wel vandaan?”, *De Morgen*, 10 februari 2021, www.demorgen.be/nieuws/het-coronavirus-komt-misschien-niet-van-de-markt-van-wuhan-maar-waar-komt-het-dan-wel-vandaan~b67b984a/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

¹⁹ B. VAN HUET, “Hoe de Chinezen het coronavirus eerst onderschatten en pas laat ingrepen”, www.parool.nl/nieuws/hoe-de-chinezen-het-coronavirus-eerst-onderschatten-en-pas-laat-ingrepen~b161c4b7/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

²⁰ M. TORFS, “Internationaal onderzoek naar ontstaan COVID-19: Wellicht via ander dier van vleermuis op mens overgesprongen”, *VRT*, 29 maart 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/03/29/who-rapport-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

²¹ X, “WHO Director-general’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020”, www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020 (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

²² World Health Organization, “Overview”, <https://covid19.who.int/> (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

2.2. Europa

26. Het was dan ook slechts een kwestie van weken vooraleer we ook in Europa de eerste coronabesmettingen zagen opduiken. Op 24 januari 2020 werden de eerste drie coronabesmettingen op het Europese continent vanuit Frankrijk gemeld aan de WHO.²³ Al snel volgden ook vele andere landen.

27. Algemeen gezien kende Europa over de periode van eind 2019 tot eind 2021 vier periodes waarin de besmettingsaantallen en de sterftecijfers de lucht in schoten.

28. De eerste coronagolf kwam in het voorjaar van 2020 overgewaaid vanuit China. Initieel dacht men dat de grote toename van het aantal coronabesmettingen over heel Europa hoofdzakelijk afkomstig was van reizigers uit Noord-Italië. Later bleek dat ook Ischgl, een skigebied in Oostenrijk, een broeihaard van het virus was. De vele toeristen die daar samen kwamen voor hun wintersport en de après-ski bars trokken na hun vakantie terug huiswaarts, waardoor het virus zich op die manier snel over meerdere Europese landen verspreidde.²⁴ De situatie stabiliseerde eind april 2020 door de maatregelen die werden genomen door de verschillende Europese landen.

29. Als reactie op de daling van het aantal besmettingen werden in vele landen de maatregelen terug versoepeld met als gevolg dat er een tweede golf kwam in de nazomer van 2020. Achteraf bleek wel dat deze tweede golf niet enkel te wijten was aan de versoepelingen. Zo kwam deze er namelijk ook door de nieuwe varianten van het virus die de kop opstaken.²⁵ Daarnaast lagen de cijfers bij deze golf aanzienlijk veel hoger dan ten tijde van de eerste. Dit verschil bleek achteraf te liggen aan de grotere hoeveelheid covid-tests die werd afgenomen tijdens deze golf.²⁶ Op die manier werden er dus meer besmettingen opgespoord dan in de eerste golf.

²³ X, “2019-nCoV outbreak: first cases confirmed in Europe”, www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/01/2019-ncov-outbreak-first-cases-confirmed-in-europe (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

²⁴ X, “Oostenrijks ski-oord Ischgl, broeihaard van het coronavirus in Europa”, *VRT*, 20 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/20/oostenrijks-ski-oord-ischgl-broeihaard-van-het-coronavirus-in-e/ (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

²⁵ K. BOLLEN, “Tweede coronagolf in Europa na zomer 2020 vooral te wijten aan introductie van nieuwe virusstammen”, <https://nieuws.kuleuven.be/nl/2021/tweede-coronagolf-in-europa-na-zomer-2020-vooral-te-wijten-aan-introductie-van-nieuwe-virusstammen#:~:text=van%20nieuwe%20virusstammen-,Tweede%20coronagolf%20in%20Europa%20na%20zomer%202020%20vooral,aan%20introductie%20van%20nieuwe%20virusstammen&text=Onderzoekers%20van%20KU%20Leuven%20en%20ULB%20hebben%20aangetoond%20dat%20die,de%20zomer%20begonnen%20te%20circuleren> (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

²⁶ W. DE MAESENEER, “De coronacijfers vergeleken met de eerste coronagolf: waar staan we vandaag?”, *VRT*, 3 augustus 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/07/24/de-coronacijfers-vergeleken-met-de-eerste-golf-waar-staan-we-va/#:~:text=Ofwel%20gemiddeld%20193%20besmettingen%20per,nieuwe%20besmettingen%20bij%20dan%20vandaag (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

30. Een derde golf werd door analisten reeds voorspeld voor de lente van 2021. Dit zou volgens hen enerzijds te maken hebben gehad met het wegblijven van een Europese aanpak. Anderzijds bleef het terug te wijten aan het te snel lossen van de maatregelen die de vrijheid beperkten, zodanig dat het virus niet volledig kon worden ingetoomd.²⁷

31. Ook bij de vierde golf die begon in de zomer van 2021 en eindigde in het begin van 2022 lagen de versoepelingen weer voor een groot deel aan de basis. Deze versoepelingen vielen samen met het EK voetbal waardoor vele toeristen en supporters op één plek samen kwamen. Het aantal contacten nam dus terug toe, maar deze keer was de deltavariant een reden tot opflakking in het besmettingsaantal.²⁸

32. Los van het globale beeld van de situatie in Europa werd het ene Europese land al zwaarder getroffen dan het andere. Zo was Italië bij het begin van de uitbraak van het virus in Europa het land dat het het zwaarst te verduren kreeg. Aan het andere eind van het spectrum had je ook landen die amper met het coronavirus in contact kwamen. Zo kende Noorwegen bijvoorbeeld, in tegenstelling tot Italië, over de gehele periode slechts een heel schraal aantal coronabesmettingen en bijna geen coronadoden.

33. Er kunnen hier meerdere redenen voor aan de basis liggen. Er speelden namelijk veel factoren mee zoals de aanpak van het land, vervolgens dan ook de gehoorzaamheidsgraad van de bevolking, de oppervlakte van het land, de bevolkingsdichtheid, de verstedelijking, de toerisme enz.²⁹

²⁷ D. DRAULANS, “Een vooruitblik op 2021: komt er in de lente een derde coronagolf in Europa?”, *Knack*, 5 januari 2020, www.knack.be/nieuws/gezondheid/een-vooruitblik-op-2021-komt-er-in-de-lente-een-derde-coronagolf-in-europa/article-longread-1684351.html (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

²⁸ L. TORCK, “Vierde golf is al begonnen door onze contacten, deltavariant, versoepelingen en grootste boosdoener EK voetbal”, *Gazet van Antwerpen*, 7 juli 2021, www.gva.be/cnt/dmf20210707_93729904?adh_i=&adh_i=&articlehash=kNYvgVy5WW3bZf%2BjDW413Nq2kq7%2B01eCAmA4dB73rA38EdN%2Buui%2ByUsmdtyzsy3nZhG7wOeH%2BJ4BSLxahQS5CvBmmDAdSInq9DyMtOGr%2BHhJNzZM6eeuSCpN97qQNPo3h4rYt4ILMj%2BJjiG4g7t39i6CouvOebpAIIH59XVYxglA9Q5qoWdKm%2Fv1f0Ks4KcjcvcxJot6TMoe1qczKp%2B1gmXJh8sgV2oUEUeBvGN%2FOETli%2B1F3hsU1W9AumnLuyJC0SQ2sCRsfngT1b7BTbtLzGsye4oVi0t0o4WKORuH7Ctxhx%2B8a9XojjQxTybfjwNP4k2%2Fh7XrJBBgJVWOGBWFA%3D%3D (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

²⁹ J. PATTY, “Laat Scandinavië zien dat de juiste corona-aanpak niet bestaat?”, www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5202956/corona-coronavirus-zweden-noorwegen-denemarken-finland-aanpak (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

2.3. België

34. In eerste instantie was de berichtgeving in ons land over het aantredende virus enorm mild. Volgens Herman Goossens, een professor klinische biologie aan de Universiteit Antwerpen, zou het coronavirus veel minder ernstig zijn dan het SARS-virus van 2003.³⁰ Ook Marc Van Ranst, de viroloog die na de corona-uitbraak in ons land niet meer uit ons nieuwsbeeld te weerhouden was, meende dat we eerder moesten uitkijken voor de griep dan voor corona.³¹ Op 4 februari 2020 dook vervolgens bij ons de eerste coronabesmetting op.³² De eerste drie coronadoden vielen bij ons op 11 maart 2020. Op dat moment was er ook al sprake van honderdtallen dagelijkse besmettingen.³³ Pas dan begon men ook hier de ernst van de situatie in te zien.

35. In België had de regering het idee dat men alles onder controle had met hun vooropgesteld corona-noodplan. Dit plan kende drie fases. De eerste fase bestond uit het buitenhouden van het virus. Dit gebeurde door het verzamelen van zoveel mogelijk wetenschappelijke informatie over het virus, mensen met symptomen zoveel mogelijk te testen en het aanduiden van bepaalde referentieziekenhuizen en laboratoria.³⁴ Deze fase duurde zolang er nog geen besmettingen opdoken. Vanaf 1 maart 2020 kwam men dan ook in fase twee terecht.³⁵ Hierin trachtte men ervoor te zorgen dat het virus zich zo min mogelijk wist te verspreiden. Dit gebeurde door middel van het opsporen, contacteren en controleren van de nauwe contacten van besmette patiënten. Van zodra men niet meer kon achterhalen waar de nieuwe besmettingen werden opgelopen, kwam men in fase drie terecht waarin het virus niet meer te stoppen was. In deze fase begon men met het nemen van beperkende maatregelen.

³⁰ K. HEYLEN, “Moeten we bang zijn omdat het coronavirus zich zo snel verspreidt? Professor: Voorlopig geen reden tot zorgen”, *VRT*, 24 januari 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/01/24/professor-herman-goossens-over-het-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³¹ S. MARIËN, “Viroloog Marc Van Ranst: Bang voor coronavirus? Pas eerder op voor de griep”, *Gazet van Antwerpen*, 23 januari 2020, www.gva.be/cnt/dmf20200122_04817139 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³² X, “Eerste geval van coronavirus in België: gerepatrieerde Belg uit Wuhan test positief”, *Het Nieuwsblad*, 4 februari 2020, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20200204_04834177 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³³ X, “Nog twee Belgen overleden door nieuw coronavirus”, *De Standaard*, 11 maart 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20200311_04885244 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³⁴ H. DECRE, “We komen nu in fase 2 van het corona-noodplan, welke maatregelen neemt ons land om het virus te bestrijden?”, *VRT*, 1 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/02/26/noodplan-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³⁵ H. DECRE, S. CARDOEN en J. TRUYTS, “Cafés en restaurants gaan dicht, lessen worden opgeschort, maar scholen moeten opvang aanbieden”, *VRT*, 12 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/12/coronavirus-12-maart/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

36. Ondanks de gedachte van ons land dat we klaargestoomd waren voor het virus, heeft België het op een bepaald moment zo slecht gedaan dat we de op één na slechtste coronacijfers van heel Europa kenden.³⁶

3. De coronacrisis

37. De pandemie kende tot slot niet enkel een groot aantal besmettingen en slachtoffers. Ten gevolge van de vele maatregelen die werden genomen om de pandemie de kop in te drukken ontstonden daarnaast ook een aantal sociale, maatschappelijke en economische problemen. Zo leed de mentale gezondheid van de bevolking eronder, ging de scholingsgraad er een stuk op achteruit en ontstond er ook een ware economische crisis.³⁷

38. Daar stopte het niet want ook op juridisch vlak liet de coronapandemie zijn sporen na. Doorheen de gehele periode van 2020-2021 kende ons land namelijk een groot aantal vrijheidsbeperkende maatregelen om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk te beperken. Het is net met deze maatregelen dat een aantal juridische vragen gepaard gingen.

³⁶ X, “België op een na zwaarst getroffen land in Europa”, *De Standaard*, 11 oktober 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20201011_96718349 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

³⁷ X, “Coronacrisis”, www.dfbonline.nl/begrip/24473/coronacrisis (laatst geraadpleegd op 25 oktober 2021); P. POPELIER, “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, nr. 4, 282.

III. De maatregelen in België

39. In een eerste stap zal worden besproken waarin deze nieuwe maatregelen hun oorsprong vonden, waarna vervolgens kort de belangrijkste maatregelen en hun bestraffing zullen worden aangehaald.

1. Hoe kwamen de maatregelen tot stand?

40. In België is men op een heel gevarieerde manier te werk gegaan omwille van het feit dat de ernst van de zaak snel optreden vereiste. Ook de verscheidenheid aan overheden die het land regeren werkte dit in de hand.

1.1. Optreden via reeds bestaande wetgeving

41. Het duurde tot twee dagen na de eerste coronadoden vooraleer men in België op federaal niveau voor het eerst actie ondernam. Op 13 maart werd namelijk de federale fase van de gezondheidscrisis afgekondigd en werd ook de eerste wettelijke tekst aangenomen door de toenmalige Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Pieter De Crem. Hierin werden een aantal maatregelen voorzien om de verdere verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan.³⁸ Deze federale teksten waren in eerste instantie ministeriële besluiten. De federale overheid achtte zich namelijk bevoegd deze besluiten te nemen op basis van haar reeds bestaande residuaire bevoegdheid inzake civiele veiligheid.³⁹

42. Over de gehele periode van begin 2020 tot eind 2021 volgde het ene MB het andere op, zodanig dat we in totaal konden spreken over zesenvertig verschillende MB's. Al deze besluiten kenden dus als wettelijke grondslag de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

³⁸ 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, 15.579; MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.590.

³⁹ Art. 3 juncto Art. 4 Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007, 40.379; 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, 307.

43. Er werd daarenboven in deze MB's beslist dat het niet naleven van de maatregelen strafrechtelijk kon worden gesanctioneerd. Ook dit was op basis van artikel 187 van de wet inzake civiele veiligheid. In dit artikel werd bepaald dat een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en een geldboete van zesentwintig euro tot vijfhonderd euro of een van deze straffen alleen kon worden opgelegd. Deze strafrechtelijke geldboetes moesten nog eens worden vermenigvuldigd met de wettelijke opdecimen. Deze houden vandaag een vermenigvuldigingsfactor 8 in.⁴⁰ Hierdoor bedroeg het minimum- en maximumbedrag van de geldboete op deze inbreuken in werkelijkheid 208 euro en 4000 euro. Aangezien er sprake was van een gedraging waaraan een strafrechtelijke sanctie werd gekoppeld bij de niet-naleving ervan, kon men spreken over nieuwe misdrijven, meerbepaald coronamisdrijven.⁴¹ Aangezien het minimumbedrag zesentwintig euro was en de minimumduur van de correctionele gevangenisstraf acht dagen, stellen we vast dat de coronamisdrijven wanbedrijven uitmaakten.⁴²

44. Deze residuaire bevoegdheid van de federale overheid sloot het voor de gemeenschappen en gewesten niet uit om te kiezen voor strengere maatregelen dan voorzien in de federale MB's. Dit kon dan wel enkel gaan om maatregelen met betrekking tot de aan hen toebedeelde bevoegdheden.⁴³ Naast deze mogelijks strengere maatregelen bleven voor de gemeenschappen en de gewesten dan ook de federale maatregelen nog verder gelden. Dit was dus in geval strenger optreden niet opportuun bleek en voor de materies waarvoor zij niet bevoegd werden gemaakt.⁴⁴

⁴⁰ Art. 1 wet 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten, *BS* 3 mei 1952, 2.606.

⁴¹ F. DERUYCK en Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 33.

⁴² Art. 25 en 38 Sw.

⁴³ 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, 308.

⁴⁴ Adv. RvS 70.159/VR van 23 september 2021 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het ontwerp van samenwerkingsakkoord van 9 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (betreffende het Covid Safe Ticket), nr. 10.5, voorlaatste alinea.

45. Later werd in één van voorgenoemde MB's ook beslist dat er naast het federale en het deelstatelijke niveau aan een lokaal coronabeleid kon worden gedaan door de gemeentelijke en de provinciale overheden. Zo was het sindsdien namelijk ook mogelijk voor de burgemeesters om in overleg met hun gouverneurs andere maatregelen te nemen.⁴⁵ Op die manier ontstonden dus naast de federale en deelstatelijke maatregelen ook op lokaal niveau een aantal ordehandhavinginstrumenten. Deze ordehandhavinginstrumenten hadden, net zoals de bijkomende instrumenten van op deelstatelijk niveau, slechts een aanvullende werking op de federale MB's en konden dus enkel strenger zijn.⁴⁶

1.2. Optreden via bijzonderemachtenbesluiten

46. Naast de werking van de MB's werd er in België ook voor gekozen om te werken met bijzonderemachtenbesluiten. Dit betekende dat de federale wetgever aan de Koning, in casu de regering, de bevoegdheid toekende bepaalde aangelegenheden te regelen bij KB die normaliter bij wet zouden moeten worden geregeld.⁴⁷

47. Op die manier kwamen op 27 maart 2020 de Covid-I- en Covid-II-wetten tot stand die de regering-Wilmès voor een termijn van drie maanden, meerbepaald van eind maart tot eind juni van het jaar 2020, de bevoegdheid gaven om verschillende maatregelen te nemen inzake de coronacrisis. De regering kon in die periode dus wetten aanpassen en/of opheffen en ook voorzien in strafrechtelijke of burgerrechtelijke sancties, zonder dat daarvoor goedkeuring van het Parlement noodzakelijk was. De rol van het Parlement werd echter niet helemaal uitgesloten aangezien alle bijzonderemachtenbesluiten van de regering steeds binnen het jaar door haar bekrachtigd moesten worden.⁴⁸

⁴⁵ Art. 13, §1 MB 24 juli 2020 tot wijziging van het MB van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juli 2020, 55.509.

⁴⁶ L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", *TVW* 2020, nr. 4, 294.

⁴⁷ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, "Regelgeven in crisistijd", *RDC-TBH* 2020, nr. 10, 1.255.

⁴⁸ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "Bijzondere machten tijdens een pandemie: analyse en evaluatie van de wetten van 27 maart 2020", *TVW* 2020, nr. 4, 251.

48. In totaal werden er 47 bijzonderemachtenbesluiten in de vorm van KB's aangenomen. Onder een van de mogelijkheden van de regering viel de bevoegdheid om alle nodige maatregelen te nemen om de verdere verspreiding van het coronavirus onder de bevolking tegen te gaan, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid en de openbare orde.⁴⁹ Ondanks het feit dat men dus ook op basis hiervan vrijheidsbeperkende preventiemaatregelen kon opleggen, werden de eigenlijke maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan voornamelijk nog steeds genomen via de MB's.⁵⁰

49. Ook voor de gemeenschappen en de gewesten bestond terug de mogelijkheid om bijzonderemachtenbesluiten aan te nemen en ook zij hebben daarnaast van deze gelegenheid gebruik gemaakt.⁵¹

⁴⁹ Art. 5, eerste lid, wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.056; wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

⁵⁰ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, "Regelgeven in crisistijd", *RDC-TBH* 2020, nr. 10, 1.255.

⁵¹ MOONEN, T. en RIEMSLAGH, J., "Regeren in tijden van Covid-19. In één week van lopende zaken naar bijzondere machten", *Juristenkrant* 2020, afl. 407, 9.

1.3. Optreden via nieuwe noodwetgeving

50. Daarenboven werden ook nog een aantal nieuwe wetgevingsinitiatieven op poten gezet. Dit was in eerste instantie voornamelijk op gemeenschaps- en gewestniveau.

51. Zo had de Vlaamse decreetgever op 20 maart 2020 een Vlaams Nooddecreet aangenomen.⁵² Omwille van het permanente karakter van dit decreet kon men het onderscheiden van de bijzonderemachtenwetgeving die, zoals reeds eerder vermeld, ook tot stand kwam op deelstatelijk niveau. Op basis van dit decreet werden later specifiek in het kader van de coronacrisis nog andere decreten aangenomen als nieuwe noodwetgevingsinitiatieven.⁵³ Ook inzake onderwijs werden op Vlaams niveau nog een aantal nooddecreten aangenomen.⁵⁴ Tot slot kende ook de Duitstalige gemeenschap een aantal crisisdecreten⁵⁵.

52. Uiteindelijk werd er ook op federaal niveau gekozen voor nieuwe wetgeving. Zo diende de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Annelies Verlinden, op 26 februari 2021 een voorontwerp in van de wet met betrekking tot de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, kortweg de Pandemiewet. Deze moest zorgen voor een nieuwe wettelijke basis voor het beheer van de huidige pandemie, maar ook voor eventuele latere pandemiën.⁵⁶ Het duurde tot eind augustus van dat jaar vooraleer deze wet werd aangenomen. Op 4 oktober 2021 trad ze vervolgens in werking.

⁵² Decr.VI. 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, *BS* 24 maart 2020, 17.682.

⁵³ Decr.VI. 3 april 2020 tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis, *BS* 8 april 2020, 25.027; Decr.VI. 17 juli 2020 tot invoeging van een artikel 2/1 in het decreet van 3 april 2020 tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis en tot wijziging van artikel 7 van hetzelfde decreet, wat de zeevarenden en de toepassing van de federale vrijstelling betreft, *BS* 28 juli 2020, 55.933.

⁵⁴ Decr.VI. 8 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 14 mei 2020, 34.102; Decr.VI. 29 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (II), *BS* 2 juni 2020, 38.686 en Decr.VI. van 17 juli 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (III) en tot wijziging van de Codificatie van sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, *BS* 28 juli 2020, 55.578.

⁵⁵ Crisisdecreet van 6 april 2020, *BS* 14 april 2020, 26.051; Crisisdecreet van 27 april 2020 (II), *BS* 7 mei 2020, 33.053; Crisisdecreet van 20 juli 2020 (III), *BS* 3 augustus 2020, 57.187.

⁵⁶ Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1897/001.

1.4. Optreden via pseudowetgeving

53. Tot slot werd naast al deze wettelijke teksten ook gebruik gemaakt van een aantal omzendbrieven⁵⁷ en bestond er een FAQ-rubriek op de officiële coronawebsite uitgaand van de federale overheid. Hier werden de meest gestelde vragen beantwoord. Dit zorgde voor een verduidelijking van de inhoud van de maatregelen die genomen werden op basis van de ministeriële besluiten.⁵⁸

54. Ondanks het feit dat deze op zichzelf geen maatregelen genereerden en ondanks de afwezigheid van enige juridische waarde van deze pseudowetgeving, ging er – wat de FAQ-website betreft – wel een groot maatschappelijk belang mee gemoeid. Zo zorgde zij namelijk vaak voor een beter begrip van de wettelijke teksten bij het bredere publiek en werd deze door hen dan ook veel meer geconsulteerd dan de officiële wettelijke teksten. Deze rubriek was vaak veel verstaanbaarder voor de doorsnee burger dan de wetteksten zelf.⁵⁹

2. Welke maatregelen volgden uit voorgaande wettelijke teksten?

55. Zoals in de inleiding reeds werd aangehaald, bleef het dus niet enkel bij een gezondheids crisis. Hierdoor was België genoodzaakt om met het oog op de andere gevolgen van de coronapandemie verschillende soorten maatregelen te treffen. Naast een aantal maatregelen die dienden om de verdere verspreiding van het coronavirus te beperken, hierna de preventiemaatregelen, zagen we dan ook maatregelen verschijnen om onder andere de gevolgen van de economische crisis en de achteruitgang van de mentale gezondheid van de bevolking zoveel mogelijk te beperken. Ook had de pandemie impact op gerechtelijke en lopende administratieve procedures waardoor ook hiervoor maatregelen dienden te worden genomen.⁶⁰

56. Omdat het hoofdzakelijk de preventiemaatregelen zijn die de inperking van een aantal fundamentele rechten en vrijheden met zich meebrachten, leg ik in de verdere bespreking de focus enkel nog op deze maatregelen.

⁵⁷ Omzendbrief van het College van procureurs-generaal nr. 06/2020 van 25 maart 2020 betreffende de gerechtelijke handhaving van het ministerieel besluit van 24 maart 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendbrieven (laatst geraadpleegd op 2 november 2021).

⁵⁸ X, “Coronavirus COVID-19”, www.info-coronavirus.be/nl/faq/ (laatst geraadpleegd op 2 november 2021).

⁵⁹ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, “Regelgeven in crisistijd”, *RDC-TBH* 2020, nr. 10, 1.260.

⁶⁰ P. POPELIER, “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, nr. 4, 282.

2.1. De maatregelen uit de ministeriële besluiten

2.1.1. De maatregelen

57. De meeste preventiemaatregelen volgden dus uit de reeks aan MB's. Daarin ging het over een samscholingsverbod, een bubbel-regeling, social distancing-maatregelen, een thuisblijfplicht, een verbod om zich te begeven op de openbare weg en andere openbare plaatsen, een avondklok, een reisverbod, telethuiswerk, contact-tracing, een mondkemperplicht, maatregelen met betrekking tot het onderwijs en andere sluitingsregels. Verder worden deze uitgebreider geanalyseerd.

2.1.2. De bestraffing

58. Om de naleving van de hiervoor opgesomde maatregelen uit de reeks aan MB's te waarborgen werd dan ook vrij snel beslist om sancties vast te leggen bij het niet naleven ervan. Deze sancties vinden hiervoor, zoals al werd aangehaald⁶¹, hun wettelijke basis in artikel 187 van de Civiele Veiligheidswet.

59. De strafbaarstelling van deze maatregelen verliep niet helemaal gelijktijdig. Zo werd eerst beslist om de niet-naleving van de sluitingsregels en de social-distancing maatregelen strafbaar te stellen voor uitbaters van winkels en de handelszaken, de grootwarenhuizen, de voedings- en de nachtwinkels, de inrichtingen behorend tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector en marktkramers. Ook het niet naleven van de plaatsgeboden en -verboden kon tot strafrechtelijke sancties leiden.⁶²

⁶¹ *Supra* 23, nr. 43.

⁶² Art. 10, §1 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.039.

60. Vervolgens kwamen er naast de reeds bestaande inbreuken nog een aantal bij die strafrechtelijk sanctioneerbaar werden. Zo konden naast de voorgenoemde instellingen ook individuele personen die zich niet hielden aan de social distancing-maatregelen strafrechtelijk gesanctioneerd worden.⁶³ Daarna werden ook inbreuken tegen alle maatregelen betreffende de samenscholingen strafbaar gesteld en tot slot dient ook de mondkemperplicht op het openbaar vervoer te worden nageleefd om strafrechtelijke sancties te vermijden. Terzelfdertijd werden de strafrechtelijke sancties voor de plaatsgeboden en -verboden daarentegen terug afgeschaft.⁶⁴

61. Later zorgde het niet respecteren van de maatregelen inzake reizen ook voor strafrechtelijke sancties. Ook het toepassingsgebied van de sanctioneerbaarheid van het niet dragen van een mondkemper werd verder uitgebreid⁶⁵, terwijl de sanctioneerbaarheid van het niet respecteren van anderhalve meter afstand tussen personen verviel.⁶⁶

62. Uiteindelijk werd ook nog het niet respecteren van de avondklok als nieuw plaatsgebod- en verbod⁶⁷ en ook de niet-naleving van de bubbel-regel strafrechtelijk sanctioneerbaar gesteld.⁶⁸ Slechts enkele maanden later viel de strafrechtelijke sanctioneerbaarheid van de niet-naleving van beide regels al terug weg, doordat beide maatregelen werden opgeheven.⁶⁹

⁶³ Art. 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, 26.893.

⁶⁴ Art. 22 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.722.

⁶⁵ Art. 5 MB 10 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 10 juli 2020, 51.614.

⁶⁶ Art. 22 MB 25 september 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 september 2020, 68.409.

⁶⁷ Art. 29 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.352.

⁶⁸ Art. 11 MB 28 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 29 november 2020, 83.934.

⁶⁹ Art. 12 MB 27 juli 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2021, 76.949; Art. 16 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.546.

63. De niet-naleving van de regels inzake telehuiswerk en de door de ondernemingen te nemen preventiemaatregel werden ook sanctioneerbaar gesteld. Deze sancties kenden wel een andere rechtsgrond. Zo vonden de sociale inspecteurs van de Algemene Directie Toezicht in dit geval hun rechtsgrond in het Sociaal Strafwetboek.⁷⁰

2.2. De maatregelen uit de bijzonderemachtenbesluiten

64. Deze besluiten bevatten in veel mindere mate beperkende preventiemaatregelen. Integendeel, de bijzonderemachtenbesluiten gaan voornamelijk over steunmaatregelen en zijn anderzijds eerder organisatorisch.⁷¹

65. Slechts vier KB's hingen samen met de preventiemaatregelen die volgden uit de MB's. Zo ging KB nr. 1 over de handhaving van bepaalde inbreuken tegen de preventiemaatregelen via GAS-boetes.⁷² De andere drie KB's gingen daarentegen over de oprichting van een databank en gegevensverwerking van informatie bekomen door de maatregelen inzake contact-tracing.⁷³

⁷⁰ Art. 2, §3 MB 30 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* 23 maart 2020, 30.030.

⁷¹ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, "Regelgeven in crisistijd", *RDC-TBH* 2020, nr. 10, 1.270.

⁷² KB nr. 1 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, 24.987.

⁷³ KB nr. 18 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, 30.325; KB nr. 25 28 mei 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 18 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, *BS* 3 juni 2020, 40.960; KB nr. 44 26 juni 2020 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, *BS* 29 juni 2020, 48.424.

2.3. De maatregelen uit de Pandemiewet

2.3.1. De maatregelen

66. Wat de Pandemiewet betreft moest de Koning in de eerste plaats de epidemische noodsituatie afkondigen. Op basis daarvan konden dan vervolgens verdere maatregelen worden genomen ter bestrijding van de coronapandemie.⁷⁴ Deze afkondiging gebeurde bij het KB van 28 oktober 2021 houdende de afkondiging van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus covid-19 pandemie.

67. De afkondiging van het voorgaand KB was het begin van een nieuwe werkwijze aan het einde van 2021 voor het nemen van crisismaatregelen, waaronder ook preventiemaatregelen. Sindsdien werd er dus gewerkt met KB's als wettelijke basis in plaats van met MB's. Op inhoudelijk vlak bleven de maatregelen echter wel dezelfde als deze uit de MB's.⁷⁵ Het KB van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-10 pandemie te voorkomen of te beperken, was het eerste KB waaruit verschillende gelijkaardige maatregelen volgden.

2.3.2. De bestraffing

68. Ook hierin werden de inbreuken op de maatregelen bestraft met strafrechtelijke sancties. De straffen kenden daarentegen wel een andere rechtsgrond. In het KB van 28 oktober 2021 werd bepaald dat de inbreuken worden bestraft met de straffen bepaald in artikel 6, § 1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie.

⁷⁴ Art. 3 §1 wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021, 90 047; Koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de afkondiging van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie, *BS* 28 oktober 2021, 1.

⁷⁵ *Supra* 28, nr. 57.

69. Hierna volgden er tot aan het einde van het jaar 2021 nog 5 KB's die enerzijds verstrengingen en anderzijds versoepelingen invoerden ten aanzien van de maatregelen genomen in het KB van 28 oktober 2021.⁷⁶

⁷⁶ KB 19 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 19 november 2021, 113.644; KB 27 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 27 november 2021, 114.886; KB 4 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 4 december 2021, 116.476; KB 23 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 23 december 2021, 124.970; KB 29 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 29 december 2021, 126.422.

IV. De compatibiliteit van de maatregelen met het algemeen geldend strafrecht

1. Algemeen

70. Doordat we als volk in een gemeenschap samenleven, hebben we soms nood aan regels die alles in goede banen kunnen leiden. Bepaalde regels moeten zelfs omwille van hun belang verplicht worden nageleefd door het volk. Indien ze niet verplicht zijn, blijven ze namelijk vaak dode letter. Daarom is afdwinging een uitstekend middel om dwingende regels te creëren. Dit kan door sancties te koppelen aan het niet naleven van bepaalde regels.

71. Afhankelijk van de belangen die beschermd dienen te worden, kan men kiezen voor verschillende manieren van sanctioneren. Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde werd er via de preventiemaatregelen, volgend uit de MB's en de Pandemiewet, dan ook voor gekozen om enerzijds te werken met strafrechtelijke en anderzijds administratieve sanctionering.

72. Aangezien het strafrecht geen statisch gegeven is, kwamen er doorheen de tijd en ruimte verschillende waarden bij die beschermd dienden te worden via deze sanctioneringsvorm. Hierdoor bestaat het positief strafrecht naast haar permanent deel van gemeen recht, met als primaire bron het Strafwetboek, dus ook uit een enorm aantal bijzondere strafwetten.⁷⁷ Ook de coronamaatregelen maken hier deel van uit daar ze tot stand kwamen buiten het Strafwetboek via allerhande besluiten.

73. Artikel 100 van het Strafwetboek stelt dat de bepalingen van het algemeen deel van het Strafwetboek, waarin de algemene beginselen worden uiteengezet, ook automatisch van toepassing zijn op de misdrijven en straffen die bepaald worden in de bijzondere wetten. Dit is wel met uitzondering van de bepalingen met betrekking tot medeplichtigheid en mededaderschap bij misdaden of wanbedrijven en de verzachtende omstandigheden op correctionele straffen.⁷⁸ Indien men ook uitwerking wil van deze bepalingen in de bijzondere strafwet, dient deze wet hiervan uitdrukkelijk melding te maken.

⁷⁷ F. DERUYCK en Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 7.

⁷⁸ Art. 100 Sw: "Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII (...) en van artikel 85".

74. In dit werk zal dan ook worden gekeken naar de compatibiliteit van de preventiemaatregelen uit de bijzondere strafwetten met een aantal algemene rechtsbeginselen afkomstig uit de Grondwet. Deze rechtsbeginselen werden doorheen de tijd meer en meer losgekoppeld van de Grondwet en begonnen een eigen leven te leiden. De toepassing ervan werd dus steeds algemener. Al deze rechtsbeginselen liggen, zoals hierna zal blijken, daarnaast ook – al dan niet expliciet – vervat op Europees en internationaal niveau. Dit brengt met zich mee dat alle Belgische normen deze beginselen dienen te respecteren. Hierdoor baanden deze algemene rechtsbeginselen dan ook steeds meer hun weg naar de normen afkomstig uit het strafrecht.

75. Verder werd er wat de coronamaatregelen betreft, zoals reeds eerder vermeld⁷⁹, in één van de bijzonderemachtenbesluiten ook voor gekozen om te werken met administratieve sancties, meerbepaald GAS. Dit soort sancties wordt rechtstreeks door de bestuurlijke overheid in kwestie opgelegd. In dit geval ging het enkel over administratieve geldboetes. Hierdoor was het mogelijk voor de inbreukmaker om bij de vaststelling van de inbreuk met zijn toestemming meteen een som te betalen als sanctie en daarmee was de kous dan ook af. Omwille van de algemene toepassing van deze rechtsbeginselen moet ook binnen het bestuursrecht de hierna besproken beginselen⁸⁰ gerespecteerd worden.

2. De algemene rechtsbeginselen

76. Hierna volgen vier belangrijke principes die in het algemeen geldend strafrecht dus hoog in het vaandel worden gedragen. Er werd al op gewezen dat de preventiemaatregelen een inperking van een aantal fundamentele rechten en vrijheden met zich meebrachten. Dit is op zich niet problematisch voor zover er bepaalde voorwaarden werden nageleefd. Zo moeten ze namelijk het legaliteitsbeginsel, het legitimizeitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. In de verdere bespreking zullen de maatregelen dan ook aan deze principes worden getoetst.

⁷⁹ *Supra* 29, nr. 65.

⁸⁰ D. MAREEN, “De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties”, in L. VENY en N. DE VOS (eds.) *Gemeentelijke administratieve sancties*, Vanden Broele, Brugge, 2005, 161.

2.1. Het eerbiedigen van fundamentele (grond)rechten

77. Net zoals in andere rechtstakken moet ook in het strafrecht te allen tijde rekening worden gehouden met een aantal fundamentele rechten. Deze zorgen namelijk voor een bescherming tegen ongebreideld verticaal overheidsoptreden.⁸¹ Om de bescherming van bepaalde van deze fundamentele rechten te vrijwaren, worden er in het strafrecht namelijk enerzijds straffen opgelegd aan overtreders van bepaalde wetten en anderzijds nieuwe gedragingen als misdrijf gekwalificeerd. Hierdoor worden er ook fundamentele rechten ingeperkt om die bescherming te bewerkstelligen. Het is dan ook belangrijk dat er door de wetgever naar een goed evenwicht wordt gezocht tussen beiden, zodanig dat de inperking van de rechten door het middel niet groter wordt dan de bescherming ervan.⁸² Dit kan door rekening te houden met een aantal principes.

78. Deze rechten zijn terug te vinden in verschillende nationale en internationale rechtsbronnen waarvan de belangrijkste drie bronnen de Grondwet, het EVRM en het BUPO-verdrag zijn.

79. Inzake deze fundamentele rechten bestaan er enerzijds een aantal absolute rechten waarbij geen enkele afwijking erop wordt toegestaan. Deze moeten dus te allen tijde worden gewaarborgd ongeacht de omstandigheden. Anderzijds zijn er ook voorwaardelijke rechten. Deze kunnen, ten gevolge van een afweging tussen de verschillende fundamentele rechten tegenover elkaar, wel worden beperkt.⁸³ De inperking van bepaalde fundamentele rechten is dus mogelijk, maar hiervoor dient wel de naleving van drie beginselen te worden nagegaan. Ten eerste moet er op grond van het legaliteitsbeginsel voor de inperking van deze rechten een wettelijke grondslag voor handen zijn. Ten tweede moet er op grond van het legitimeitsbeginsel met de inperking een legitiem doel worden nagestreefd. Tot slot moeten de opgelegde beperkingen evenredig zijn aan het vooropgestelde doel, volgens het evenredigheidsbeginsel.⁸⁴

80. Wat al deze rechten betreft is het daarenboven ook belangrijk dat hierbij niemand gediscrimineerd wordt en iedereen dus gelijk wordt behandeld. Dit betekent dat ook het gelijkheidsbeginsel van belang is indien er voor gekozen wordt om bepaalde fundamentele rechten in te perken.⁸⁵

⁸¹ G. MARTYN, R. DEVLOO en Y. JORENS, *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure/la Charte, 2020, 129.

⁸² L. LAVRYSEN, "Mensenrechten in tijden van corona", *TMR* 2020, 4.

⁸³ G. MARTYN, R. DEVLOO en Y. JORENS, *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure/la Charte, 2020, 131.

⁸⁴ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure/la Charte, 2021, 205.

⁸⁵ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 418.

2.2. Het legaliteitsbeginsel

81. Het legaliteitsbeginsel vinden we terug in verschillende wetteksten. Op Europees vlak wordt het enerzijds vastgelegd in artikel 7 van het EVRM, anderzijds in artikel 15 van het BUPO-verdrag. Daarnaast wordt het ook grondwettelijk verankerd in de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Tot slot ligt het legaliteitsbeginsel ook vast in artikel 2 van het Strafwetboek. Het is dan ook één van de belangrijkste principes wat ons algemeen geldend strafrecht betreft.

82. Dit beginsel houdt op strafrechtelijk vlak twee zaken in. Ten eerste stelt Becceria ‘nulla poena sine lege’. Vrij vertaald staat dit voor ‘geen straf zonder wet’. Dit wil zeggen dat er geen straf mag worden opgelegd zonder dat daarvoor een wettelijke basis te vinden is in het reeds bestaande recht. Bijkomend impliceert dit dus ook de niet-retroactieve toepassing van de strafwet. Zo mogen feiten die worden gepleegd enkel strafbaar worden gesteld indien deze feiten plaatsvonden na de inwerkingtreding van wetten die deze gedragingen als nieuwe misdrijven kwalificeren.⁸⁶ Daarnaast houdt dit beginsel ook ‘nullum crimen sine lege’ in: ‘geen misdrijf zonder wet’. Ook wat de misdrijven betreft, moet er dus een wettelijke basis te vinden zijn vooraleer men kan spreken van een strafbare gedraging.⁸⁷

83. Omwille van het adagium dat iedereen geacht wordt de wet te kennen, moeten rechtsonderhorigen te allen tijde kunnen weten wat ze al dan niet mogen of moeten doen.⁸⁸ Daarom brengt het legaliteitsbeginsel ook met zich mee dat indien er een wettelijke basis voorhanden is voor de straffen en misdrijven, dat deze bepalingen daarenboven steeds voldoende duidelijk, voorspelbaar en nauwkeurig moeten zijn.⁸⁹

84. Naast de door de wetgevende macht uitgevaardigde wetteksten zelf kunnen ook ‘krachtens’ de wet aangenomen wetteksten mogelijks straffen en misdrijven met zich meebrengen. Hierbij was het de bedoeling van de wetgever om zijn regelgevingsbevoegdheid op te dragen aan de uitvoerende macht. Bijgevolg kunnen ook verordeningen van de uitvoerende macht, zoals de KB’s⁹⁰ van de Koning, de MB’s⁹¹ van de ministers en de reglementen van de lokale besturen rechtsregels bevatten die nieuwe misdrijven en straffen met zich meebrengen.⁹²

⁸⁶ D. VERHOFSTADT, “De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria”, *NC* 2014, Intersentia, 3.

⁸⁷ J. VANDE LANOTTE e.a., *Belgisch publiekrecht (Boekdelen 1 en 2)*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 397-398.

⁸⁸ J. ROZIE, “Coronastrafrecht”, *RW* 2019-20, nr. 35, 1.366.

⁸⁹ F. KUTY, “Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19” (Ire partie), *JT* 2020, 297.

⁹⁰ Art. 105 en 108 Gw.

⁹¹ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Belgisch algemeen strafrecht*, Die Keure 2017, Brugge, 15.

⁹² S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsels, Intersentia, 2021, 56-58.

85. Tot slot volgt uit artikel 159 van de Grondwet ook nog een legaliteitstoets door de hoven en rechtbanken wat betreft deze besluiten van de uitvoerende macht. Volgens dit artikel moeten ze namelijk in overeenstemming zijn met de wet, anders zijn de hoven en rechtbanken ertoe gehouden deze besluiten buiten beschouwing te laten tijdens het vellen van hun oordeel over de voor hen gebrachte zaken. Bij deze toets gaan de hoven en rechtbanken ten eerste de juistheid van de feitelijke gronden na waarop de norm is gebaseerd. Ook controleren ze of de overheid de grenzen van haar bevoegdheid heeft gerespecteerd bij het nemen van de norm. Tot slot wordt ook nagegaan of de procedurele formaliteiten bij de vaststelling van de norm werden ingesteld.⁹³

2.3. Het gelijkheidsbeginsel

86. Wat de toepasselijkheid van de strafwet naar de personen toe betreft, wordt ook het gelijkheidsbeginsel gehanteerd.⁹⁴ Volgens artikel 10 van de Grondwet zijn alle Belgen namelijk gelijk voor de wet. Daarenboven mogen de rechten en vrijheden die aan de Belgen worden toegekend ook niet discriminerend worden toegepast volgens artikel 11 van de Grondwet. Ook dit beginsel ligt naast nationale bronnen vervat in internationale en Europese bronnen.⁹⁵

87. Door middel van een aantal Europese verdragen zien we ‘Belgen’ vandaag als een ruimer begrip dan voordien. Hierdoor vallen ook minstens alle onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie onder ‘Belgen’. Maar op basis van dit beginsel moeten ook niet-onderdanen van de Unie mee in beschouwing worden genomen in heel wat materies en lezen we ‘Belgen’ dus zelfs vaak als ‘alle rechtssubjecten’.⁹⁶

⁹³ F. KUTY, “Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2e partie)”, *JT* 2020, 320.

⁹⁴ F. DERUYCK en Y. VAN LANDEGHEM, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 32.

⁹⁵ J.W. SAP, “Het gelijkheidsbeginsel als grondprincipe van de Europese Unie”, https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/Organisaties/WI/CDV/_recap_/2011_ZOMER/B_BOOM066_CDV%202011-2_10%20Sap.pdf (laatst geraadpleegd op 17 november 2021).

⁹⁶ G. MARTYN, R. DEVLOO en Y. JORENS, *Kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, die Keure/la Charte, 2020, 143.

88. Dit beginsel brengt daarom niet met zich mee dat iedere verschillende behandeling tussen personen volledig uitgesloten wordt. Onderscheid maken tussen personen is nog steeds mogelijk, maar hiervoor moeten opnieuw een aantal zaken worden nageleefd. Ten eerste moet het gaan om een onpersoonlijk onderscheid. Dit wil zeggen dat het niet gericht mag zijn op bepaalde individuen. Daarnaast moet deze onderscheiden behandeling ook met het oog op een wettig doel zijn. Ten slotte moeten de gevolgen van de onderscheiden behandeling proportioneel zijn. Dit betekent dat de onderscheiden behandeling in verhouding moet staan tot het daarmee nagestreefde doel.⁹⁷

2.4. Het evenredigheidsbeginsel

89. Ook dit beginsel ligt enerzijds verankerd op internationaal en anderzijds op nationaal niveau. Zo lees je telkens in de tweede paragraaf van de artikelen 8 tot en met 11 van het EVRM de mogelijkheid tot de beperking van het in de eerste paragraaf vernoemde recht, mits dit ‘noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op het nastreven van een legitiem doel’.⁹⁸ Ook artikel 2 van het vierde aanvullend protocol op het EVRM betreffende vrijheid van verplaatsing kent een dergelijke paragraaf. Daarnaast vinden we dit beginsel ook terug in het BUPO-verdrag.⁹⁹ Tot slot ligt dit beginsel volgens het Grondwettelijk Hof ook vervat in artikel 12 van de Grondwet.¹⁰⁰

90. Aan de basis van dit beginsel ligt dat de rechten en vrijheden slechts mogen worden ingeperkt in die mate dat het nuttig en noodzakelijk is om een legitiem doel te bereiken.¹⁰¹ Volgens het EHRM wordt met dit beginsel namelijk gezocht naar een ‘fair balance’ tussen langs de ene kant de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden en aan de andere kant het maatschappelijke belang dat wordt nagestreefd met de inperking van deze rechten en vrijheden.¹⁰² De inperking van deze rechten dient dus als middel om het vooropgestelde doel na te streven. Hierdoor moet dan ook een afweging worden gemaakt tussen dit middel en het nagestreefde doel. Hiernaast zullen er ook nog een aantal andere elementen worden meegenomen in deze afweging.¹⁰³

⁹⁷ *Ibid*, 145.

⁹⁸ Art. 8-11, 2. EVRM.

⁹⁹ Art. 12 en 21-22 BUPO-Verdrag.

¹⁰⁰ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, overw. B.60.1 en B.60.6.

¹⁰¹ A. COOLBRANDT, *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité : het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 15.

¹⁰² L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 324.

¹⁰³ *Ibid*, 336.

91. Het beginsel kan verder worden opgesplitst naargelang de instanties die dit beginsel moeten eerbiedigen. Proportionaliteit omvat namelijk zowel de geldigheid van de maatregel zoals voorzien in de wetgeving, maar daarenboven ook naar de manier waarop deze op een specifiek geval wordt toegepast.¹⁰⁴

92. In de eerste plaats moet de wetgever bij het opstellen van vrijheidsbeperkende ordehandavingsinstrumenten dit beginsel in acht nemen. Concreet betekent dit dat de wetgever op voorhand bepaalde grenzen moet inbouwen in de toepasselijke regelgeving, zodanig dat er een vooropgesteld wettelijk kader ontstaat voor de instanties die deze regelgeving verder moeten toepassen.¹⁰⁵

93. In de tweede plaats is het ook aan de bestuurlijke instanties om dit principe mee te nemen bij het opleggen van vrijheidsbeperkende ordehandavingstechnieken zoals bestuurlijke maatregelen.¹⁰⁶ Gelet op de wetgeving (in geval van de coronamaatregelen de Civiele Veiligheidswet als basis voor de MB's en later de Pandemiewet als basis voor de KB's) dat het wettelijk kader schetst, is het voornamelijk op bestuurlijk vlak dat we de evenredigheid verder gaan analyseren. Wat de coronapandemie betreft, voorziet deze regelgeving namelijk in de mogelijkheid tot het nemen van bestuurlijke ordehandavingsinstrumenten, meerbepaald de preventiemaatregelen. De coronamaatregelen zijn dus grotendeels bestuurlijke ordehandavingsinstrumenten, daar ze door de uitvoerende macht worden uitgevaardigd.¹⁰⁷

¹⁰⁴ A. COOLBRANDT, *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité : het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 26.

¹⁰⁵ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 325-326.

¹⁰⁶ Art. 4 Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS* 13 mei 2019, 45.638.

¹⁰⁷ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 328-329.

94. Tot slot is het dan nog aan de rechterlijke instanties om binnen dat vooropgesteld wettelijk kader straffen op te leggen die ‘evenredig zijn met de zwaarte van het misdrijf dat hij bewezen verklaart en de individuele strafwaardigheid van de beklaagde’, volgens het Hof van Cassatie.¹⁰⁸ Dus ook de straftoemeting moet op een proportionele wijze gebeuren. Binnen dit wettelijk kader beschikt de strafrechter nog steeds over een grote beoordelingsvrijheid, wat de proportionaliteit betreft.¹⁰⁹ Bij het bepalen van de straf moet door de strafrechter naast de ernst van het misdrijf ook nog rekening worden gehouden met een aantal andere factoren. Denk maar aan de strafdoeleinden, de afweging van enerzijds de belangen van de samenleving bij de bestraffing en anderzijds de belangen van de betrokkene zelf.¹¹⁰

95. In het strafrecht zelf omvat het evenredigheidsbeginsel dus meerdere correlaties. Vanzelfsprekend omvat dit in de eerste plaats het feit dat de straf in verhouding moet staan tot het misdrijf. Daarnaast is het ook zo dat in de verhouding tussen fundamentele rechten enerzijds en een daarmee conflicterend recht anderzijds de inperking van het recht of de vrijheid van de burger niet buitensporig mag zijn ten aanzien van het door de overheid nagestreefde recht.¹¹¹

96. Tot slot wordt dit beginsel verder opgedeeld in drie toetsen. Zo gaat het over de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit *stricto sensu*. Was het inperken van de rechten geschikt om het legitiem doel te bereiken? Was het inperken van de rechten noodzakelijk met het oog op het bereiken van het legitiem doel of waren er ook minder ingrijpende mogelijkheden voor handen? En ten slotte: gaat de inperking van de rechten niet te ver, gelet op het daarmee nagestreefde doel?¹¹²

97. Naast deze drie toetsen kan ook het legitimizeitsbeginsel als onderdeel van het proportionaliteitsbeginsel worden gezien volgens bepaalde literatuur. Zo moet de wetgever bij het opstellen van wetgeving namelijk in de eerste plaats een legitiem doel voor ogen hebben. Dit legitiem doel is onlosmakelijk verbonden met de drie vragen inzake de evenredigheid daar dit van belang is om op de vragen een antwoord te kunnen bieden.¹¹³

¹⁰⁸ Cass. 13 augustus 1986, A.R. 674, nr. 695, *Arr.Cass.* 1986, 1519; Cass. 8 juni 2005, *Arr.Cass.* 2005, 327.

¹⁰⁹ J. ROZIE, A. VAN OEVELEN en S. RUTTEN (eds.), *Toetsing van sancties door de rechter*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 38.

¹¹⁰ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 348.

¹¹¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 322.

¹¹² J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, nr. 9, 546; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 322-323.

¹¹³ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 343.

3. De toetsing van de maatregelen aan de beginselen

3.1. Fundamentele (grond)rechten

3.1.1. De bescherming van fundamentele (grond)rechten

98. De coronapandemie bracht in de eerste plaats een dreigende schending van bepaalde fundamentele (grond)rechten met zich mee zolang er geen overheidsoptreden voor handen was. Zo kwamen namelijk het recht op leven en het recht op de eerbiediging van de fysieke integriteit in het gedrang. Deze fundamentele mensenrechten worden gewaarborgd in artikel 2 en 3 van het EVRM.¹¹⁴ Ook het recht op gezondheid uit artikel 12 van het IVESCR was hierdoor van belang. Dit artikel moet samen gelezen worden met de General Comment No. 14 van het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, daar deze voorziet in een verduidelijking van het artikel.¹¹⁵

99. Uit voorgaande rechten kan een positieve verplichting voor de overheden worden afgeleid ter bescherming ervan. Er bestond geen twijfel over dat COVID-19 een ernstig algemeen risico vormde voor het leven en de fysieke integriteit van de bevolking. Zo kon dus op basis van artikel 2 en 3 van het EVRM van de overheid worden verwacht dat ze voorzag in maatregelen die de dreigende schending van deze rechten trachtte te voorkomen. Hetzelfde gold in zekere zin voor het recht op gezondheid uit artikel 12 van het IVESCR.

¹¹⁴ L. LAVRYSEN, “Mensenrechten in tijden van corona”, *TMR* 2020, 4-6.

¹¹⁵ VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, “General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)”, nr. E/C.12/2000/4.

3.1.2. De grenzen aan de inperking van andere fundamentele (grond)rechten

100. Toch mocht het niet gaan over ongebreideld overheidsoptreden. Aan de andere kant worden er aan dat optreden grenzen gesteld daar dit soort maatregelen ook op gespannen voet kunnen komen te staan met andere fundamentele (grond)rechten. Dit was dus ook het geval bij de preventiemaatregelen inzake corona. Zo kwamen de preventiemaatregelen in het vaarwater van een heel resem andere rechten. Hierbij valt te denken aan het recht op onderwijs¹¹⁶, het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven¹¹⁷, vrijheid van meningsuiting¹¹⁸, de vrijheid van erediens¹¹⁹, de bewegingsvrijheid¹²⁰, recht op arbeid en vrijheid van ondernemen, recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing¹²¹, het eigendomsrecht¹²² en vrijheid van vergadering en vereniging¹²³.

101. Desalniettemin bestaan er twee mogelijkheden op basis waarvan deze conflicterende rechten met elkaar verzoend kunnen worden. Zo is een inperking van fundamentele rechten niet problematisch als hiervoor een verantwoording voor handen is.

De noodtoestand

102. Zo voorziet artikel 15 van het EVRM in de eerste plaats in de mogelijkheid voor de overheden van de Europese lidstaten om in geval van een algemene noodtoestand maatregelen te nemen die afwijken van de normale verplichtingen onder het EVRM. Toch kan dit artikel niet worden toegepast in ons land aangezien ons wettelijk kader niet toelaat om dergelijke noodtoestand uit te roepen. Artikel 187 van onze Grondwet stelt namelijk dat de Grondwet nooit geschorst kan worden.

¹¹⁶ Art. 24 Gw;

¹¹⁷ Art. 8 EVRM; Art. 17 BUPO-Verdrag; Art. 22 Gw.

¹¹⁸ Art. 10 EVRM; Art. 19-20 BUPO-Verdrag; Art. 19 Gw.

¹¹⁹ Art. 20-21 Gw.

¹²⁰ Art. 2 Vierde Prot. EVRM; Art. 12 BUPO-Verdrag; Art. 12 Gw.

¹²¹ Art. 23 Gw.

¹²² Art. 1 Eerste Prot. EVRM; Art. 16 Gw.

¹²³ Art. 26-27 Gw; Art. 21-22 BUPO-Verdrag; Art. 11 EVRM.

De drie voorwaarden

103. De artikelen van die resem rechten zelf tonen daarentegen aan dat het in die gevallen niet gaat om absolute rechten waardoor het beperken van deze rechten op zich ook nog steeds mogelijk is zonder de uitroeping van een algemene noodtoestand. Deze fundamentele (grond)rechten zijn namelijk voorwaardelijk, waardoor onder bepaalde voorwaarden de inperking ervan kan ter bescherming van de gezondheid. Op basis hiervan waren de preventiemaatregelen in ons land dus ook mogelijk voor zover ze bepaalde voorwaarden naleefden.

104. In het merendeel van deze rechten gaat het om de naleving van drie beginselen. Zo moet er, zoals reeds eerder aangehaald¹²⁴, voor de inperking ervan in de eerste plaats een wettelijke basis voorhanden zijn (het legaliteitsbeginsel), moet met de inperking een wettig doel worden nagestreefd (het legitimizeitsbeginsel) en moet de inperking ten slotte ook evenredig zijn aan het wettig doel dat er mee wordt nagestreefd (het proportionaliteitsbeginsel). Daarenboven moet wat deze beperkingen betreft ook nog steeds het gelijkheidsbeginsel in acht worden genomen. Laat het net met deze zaken zijn dat de preventiemaatregelen problemen ondervonden waardoor deze hieronder grondiger worden besproken.

3.2. Het legaliteitsbeginsel

105. Er diende te worden gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds een efficiënte en effectieve aanpak van de pandemie en anderzijds legaliteit. Beide zaken leken niet altijd combineerbaar. Meermaals werd de efficiëntie en effectiviteit de voorrang geboden, waardoor de preventiemaatregelen een hoop legaliteitsproblemen met zich meebrachten. In 3.2.1 tot en met 3.2.6 zullen deze problemen uit de doeken worden gedaan.

3.2.1. De wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid als wettelijke grondslag voor de preventiemaatregelen

106. Wat de wettelijke grondslag voor het nemen van preventiemaatregelen bij ministerieel besluit betreft greep men, naast de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, ook terug naar de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, hierna de Civiele Veiligheidswet.

¹²⁴ *Supra* 34, nr. 76.

107. Voor de beoordeling van deze laatste grondslag dient vooreerst een analyse te worden gemaakt van een aantal betekenisvolle artikelen uit deze wet.

De artikelen met betrekking tot de afbakening van het toepassingsgebied van de wet

Artikel 3 Civiele Veiligheidswet

108. In dit artikel wordt in de eerste plaats een definitie gegeven van wat men dient te verstaan onder civiele veiligheid. De definitie luidt als volgt:

“Alle civiele maatregelen en middelen nodig voor het volbrengen van de opdrachten vermeld in de wet om te allen tijde personen en hun goederen en leefomgeving ter hulp te komen en te beschermen.”¹²⁵

Artikel 11 Civiele Veiligheidswet

109. Vervolgens wordt in dit artikel de hiervoor genoemde opdrachten omschreven. De opdrachten van de operationele diensten omvatten namelijk in de eerste plaats de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen. Daarnaast gaat het ook over de dringende geneeskundige hulpverlening, de bestrijding van brand en ontploffing en hun gevolgen, de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen en de logistieke ondersteuning.¹²⁶

Dringende omstandigheden: een interpretatie van de bedoeling van de wetgever

110. Met deze artikelen in het achterhoofd kunnen we ons dus de vraag stellen of deze wet wel een correcte rechtsgrond vormde voor het nemen van preventiemaatregelen inzake de coronapandemie. Zo kon men namelijk in de eerste plaats al niet uit de parlementaire voorbereiding afleiden dat het de bedoeling was van de wetgever om ook de bestrijding van pandemieën onder de definitie van civiele veiligheid te laten vallen.¹²⁷

¹²⁵ Art. 3 Civiele Veiligheidswet.

¹²⁶ Art. 11 Civiele Veiligheidswet.

¹²⁷ J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIJER, “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie”, *TVW* 2020, nr. 4, 307.

111. Indien men toch van mening zou zijn dat de bestrijding van pandemieën onder voorgaande definitie¹²⁸ dient te vallen, moet men het nemen van de preventiemaatregelen nog onder één van de in artikel 11 omschreven opdrachten van de operationele diensten van de civiele veiligheid kunnen onderbrengen. De enige optie voor deze maatregelen zou dan zijn om ze te laten vallen onder ‘de redding van en de bijstand aan personen in bedreigende omstandigheden en de bescherming van hun goederen’. Als we de memorie van toelichting van de wet erbij nemen, lezen we daarin wat met deze opdracht precies werd bedoeld.

*“Deze opdracht is ruim opgevat en omvat zowel verdelging van wespennesten als 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...”*¹²⁹

Dit is, gelet op de woorden ‘deze opdracht is ruim opgevat’ en het afsluiten met een beletseltekens, een niet-exhaustieve opsomming van mogelijke situaties die eronder vallen. Het is dus voor interpretatie vatbaar wat er al dan niet nog kan onder vallen. Toch zijn twee zaken af te leiden uit deze reeds opgesomde situaties. Als je de opsomming bekijkt, merk je namelijk op dat het allemaal kortstondige situaties betreft. Hieruit kan mogelijks worden afgeleid dat de dringende omstandigheden tijdelijk van aard moeten zijn. Daarnaast hangt er ook steeds een hoogdringendheidsvereiste aan vast, wat betekent dat de dreigende situatie ook snel overheidsoptreden vergt.

112. Er zijn daarentegen ook rechtsgeleerden die van mening zijn dat ‘dringende omstandigheden’ helemaal niets zegt over de duur van deze omstandigheden. Er kan uit dit begrip volgens hen dus geen tijdelijk karakter worden afgeleid. Het feit dat de dringende omstandigheden een lange duur zouden kennen, houdt volgens hen niet in dat ze daardoor hun dringend karakter zouden verliezen.¹³⁰ Dit lijkt moeilijk te verzoenen met de niet-exhaustieve opsomming van hiervoor, maar is op zich ook een valabele interpretatie.

113. Los van deze tijdelijkheidsdiscussie is er nog steeds de vereiste van hoogdringendheid. Met het oog op de coronapandemie kan men hier een onderscheid maken in twee fases.

¹²⁸ *Supra* 44, nr. 108.

¹²⁹ Wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl. St. Kamer* 2006-07, 2928/001, 17.

¹³⁰ M. BOES, "De grondwettigheid van de coronabesluiten", *Leuven Blog for Public Law*, 4 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/de-grondwettigheid-van-de-coronabesluiten (laatst geraadpleegd op 14 november 2021).

114. De eerste fase omvat het begin van de pandemie. Niemand was voorbereid op de komst van het virus waardoor men nog geen algemeen plan van aanpak had klaarliggen. Zo kon men toen spreken over hoogdringendheid, aangezien de coronapandemie werd gezien als een dringende omstandigheid dat onmiddellijk overheidsoptreden vereiste. Op die manier waren de preventiemaatregelen die in deze fase op basis van de Civiele Veiligheidswet werden genomen te staven.¹³¹

115. In een latere fase daarentegen was er reeds een alternatieve grondslag, meerbepaald de bijzondere machten, voorhanden waarmee gewerkt kon worden. Ook had men intussen enige tijd gehad om bepaalde zaken op punt te stellen en bevatten de MB's ten slotte bepaalde versoepelingen ten aanzien van de in de eerste fase genomen preventiemaatregelen. In deze fase leek er dan ook geen sprake meer van hoogdringendheid daar deze versoepelingsmaatregelen in de eerste plaats gericht waren op het terugkomen naar een normale samenleving en slechts in ondergeschikte orde op de verdere inperking van het virus.¹³²

De artikelen met betrekking tot de delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de strafbaarstelling

Artikel 181, §1 Civiele Veiligheidswet

116. Verder wordt in dit artikel een bevoegdheid toegekend aan de Minister van Binnenlandse Zaken, hierna MBZ, of zijn afgevaardigden. Het gaat hier over een opvorderingsbevoegdheid van zaken en personen die zij nodig achten voor de uitvoering van de in artikel 11 opgesomde opdrachten. Diezelfde bevoegdheid wordt daarnaast volgens het tweede lid ook toegekend aan de burgemeester en zijn afgevaardigden.¹³³

¹³¹ P. POPELIER, "De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise", *RWE* 2020-21, nr. 34, 1.331.

¹³² P. POPELIER, "De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise", *RWE* 2020-21, nr. 34, 1.331; 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, 307; P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, nr. 4, 285.

¹³³ Art. 181, §1 Civiele Veiligheidswet.

Artikel 182 Civiele Veiligheidswet

117. In artikel 182 van de Civiele Veiligheidswet lezen we de tweede bevoegdheid voor de MBZ. Met het oog op de bescherming van de bevolking wordt hij bevoegd gemaakt voor het nemen van een evacuatiebevel in geval van dreigende omstandigheden. Deze maatregelen houden volgens het eerste lid in dat hij een voorlopige verblijfplaats kan aanwijzen aan de bevolking en daarnaast de bevolking ook zou kunnen verbieden zich te verplaatsen. Ook hier wordt deze bevoegdheid in het tweede lid terug toegekend aan de burgemeester.¹³⁴

Artikel 187 Civiele Veiligheidswet

118. Tot slot koppelt dit artikel ook nog de reeds vermelde¹³⁵ strafrechtelijke sancties aan de weigering of het verzuim van de uitvoering van de maatregelen genomen op basis van de artikelen 181, eerste lid en 182 van diezelfde wet.¹³⁶

De Minister van Binnenlandse Zaken als bevoegd orgaan van de uitvoerende macht?

119. De bevoegdheid tot het nemen van preventiemaatregelen inzake de coronacrisis werd dus op basis van onder andere artikel 181, §1 en artikel 182 van de Civiele Veiligheidswet door de wetgever rechtstreeks toegekend aan de MBZ. In de Grondwet ligt nochtans het principe van de scheiding der machten verankerd. Gelet op het tweede lid van artikel 33 van de Grondwet is het zo dat deze machten moeten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. De scheiding der machten brengt op die manier dus met zich mee dat de bevoegdheden die binnen deze machten vallen in beginsel onvervreemdbaar en onoverdraagbaar zijn.¹³⁷

120. Zoals hiervoor reeds aangehaald is het in principe toch mogelijk om wetgevende bevoegdheid in bepaalde omstandigheden op te dragen aan de uitvoerende macht.¹³⁸ Zo staat namelijk ook in de Grondwet dat een rechtstreekse delegatie van bevoegdheid door de wetgever kan toekomen aan de Koning op basis van de artikelen 105 en 108 van de Grondwet.

¹³⁴ Art. 182 Civiele Veiligheidswet.

¹³⁵ *Supra* 23, nr. 43.

¹³⁶ Art. 187 Civiele Veiligheidswet.

¹³⁷ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 375-377.

¹³⁸ *Supra* 36, nr. 84.

121. In tegenstelling tot wat de delegatie van wetgevende bevoegdheden aan de Koning betreft, is er nergens in de Grondwet een gelijkaardige bepaling voor een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan een minister voorzien. Hierdoor kan deze delegatie dan ook als een verstoring van de grondwettelijk vastgestelde bevoegdheidsverdeling worden gezien.¹³⁹

122. Toch is het in bepaalde omstandigheden toegestaan volgens de gangbare rechtspraak van de Raad van State. Dit kan volgens haar indien er “overwegingen van dringende noodzaak” voor handen zijn.¹⁴⁰ Specifiek betekent dit dat er sprake moet zijn van objectieve redenen die uiterst dringend optreden van de uitvoerende macht vergen.¹⁴¹ Ook hier komt het er terug op neer dat deze delegatie aan de MBZ in de eerste fase van de coronapandemie nog enigszins aanvaardbaar was, gelet op de hoogdringendheid. Op het moment dat men in de tweede fase terecht kwam, viel dit terug moeilijker te verdedigen. Het is niet logisch dat men de bijzondere machten als rechtsgrond niet gebruikte eens deze voorhanden was. Stellen dat men zó snel tewerk diende te gaan dat zelfs de handtekening van de Koning niet meer tijdig kon bemachtigd worden, is niet aannemelijk, gelet op de communicatiemiddelen die vandaag de dag voorhanden zijn.¹⁴²

Legaliteitsvoorwaarde voor de schending van fundamentele rechten en vrijheden: ‘een specifieke wettelijke machtiging’

123. Bovendien wordt ook bepaald door de Raad van State dat er een specifieke wettelijke machtiging voorhanden moet zijn voor een delegatie van de wetgever aan de Koning indien hier maatregelen uit voortvloeien die fundamentele rechten en vrijheden in gevaar brengen.¹⁴³

¹³⁹ J. FLO, “Corona-MB verdeelt de rechtspraak”, *DJK* 2020, nr. 417, 1; C. GYSENS, “Rechtbank neemt Grondwet opnieuw in beschouwing bij beoordeling coronamaatregelen”, *DJK* 2021, nr. 431, 1; P. POPELIER, “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, nr. 4, 285.

¹⁴⁰ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 376.

¹⁴¹ Adv.RvS (afd. Wetgeving) 7 januari 1999, *Parl.St.* Kamer 1998-99, 2003-2004/1, 38. Zie ook Adv.RvS 19 november 1999, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, 297/1, 135.

¹⁴² C. GYSENS, “Rechtbank neemt Grondwet opnieuw in beschouwing bij beoordeling coronamaatregelen”, *DJK* 2021, nr. 431, 1.

¹⁴³ Adv.RvS (afd. Wetgeving) van 3 januari 2018, nr. 62.592/3.

124. Hierboven werd reeds vermeld dat de genomen preventiemaatregelen de inperking van een aantal van deze rechten en vrijheden met zich meebrachten. Hierdoor moeten ook bij de delegatie de drie voorwaarden worden nageleefd die een inperking toelaten. Wat de legaliteitsvoorwaarde betreft, verduidelijkt de Raad van State dan ook wat specifiek bedoeld werd met ‘een specifieke wettelijke machtiging’. Zo stelde ze dat in geval van noodplannen *“minstens de essentiële elementen ervan in de wet moeten worden vermeld en er een voldoende nauwkeurig omschreven en omkaderde delegatie van de wetgever aan de Koning voorhanden moet zijn”*.¹⁴⁴

125. Als je deze stelling toepast op de rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de MBZ kunnen we stellen dat deze rechtsgrond onvoldoende was om alle genomen preventiemaatregelen op terug te brengen. Zo was de MBZ namelijk enkel bevoegd gemaakt voor het nemen van evacuatiemaatregelen en opvoedingen.

126. De maatregelen die op basis van deze twee specifieke bevoegdheden kunnen worden uitgevaardigd houden een vorm van plaatsgeboden en -verboden in.¹⁴⁵ Op basis van deze rechtsgrond werden dan ook plaatsgeboden en -verboden uitgevaardigd als preventiemaatregel.

De plaatsgeboden en -verboden als preventiemaatregelen

1) De thuisblijfplicht en verboden verplaatsingen

127. In eerste instantie werd de bevolking ertoe gehouden om thuis te blijven. Dit hield dus in zekere zin een plaatsgebod in. Daarnaast was er ook sprake van een plaatsverbod. Het was namelijk ook verboden om zich op de openbare weg en op openbare plaatsen te begeven. Slechts in noodzakelijke gevallen en om dringende redenen mocht men het huis verlaten. Zo mocht het om zich naar winkels die open bleven of bedrijven van de cruciale sectoren en essentiële diensten te begeven. Ook om naar bankautomaten, postkantoren, plaatsen waar medische zorg verleend kon worden, het werk of naar mensen die hulp nodig hadden, te gaan.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Adv.RvS (afd. Wetgeving) van 14 februari 2018, nr. 62.833/3.

¹⁴⁵ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 71.

¹⁴⁶ Art. 8 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, BS 18 maart 2020, 16.039.

128. Doorheen de tijd kwamen er wel een aantal nieuwe dringende redenen bij waarvoor men zich toch op de openbare weg en op openbare plaatsen mocht begeven.¹⁴⁷ Waar men voordien bijvoorbeeld niet naar de tweede verblijfplaats mocht trekken, werd het later wel een toegelaten verplaatsing.¹⁴⁸

129. Uiteindelijk bleven er geen verboden verplaatsingen meer over, daar op het einde van deze periode de thuisblijfplicht werd opgeheven.¹⁴⁹

130. Een lange tijd bleven plaatsgeboden en -verboden dus uit tot de invoering van een avondklok. Hierdoor werden niet-essentiële verplaatsingen tussen bepaalde tijdstippen verboden voor de bevolking. Ook dit was een vorm van een plaatsgebod, daar de bevolking tussen twaalf uur 's nachts en vijf uur 's morgens verplicht werd thuis te blijven.¹⁵⁰ Er bleven daarnaast terug een aantal verplaatsingen over die als noodzakelijk werden beschouwd, maar het waren er een heel stuk minder dan voordien.¹⁵¹

131. Deze avondklok werd lange tijd aangehouden, waarna deze geleidelijk aan terug werd afgebouwd. In eerste instantie werd zich op de openbare weg en in openbare plaatsen begeven na een bepaald uur terug toegestaan, maar werd het wel nog beperkt door middel van een samenscholingsverbod. Dit hield in dat het aantal personen beperkt was.¹⁵² Vervolgens werd de gehele regel gewoon afgeschaft.¹⁵³

¹⁴⁷ Art. 8 MB 3 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* 3 april 2020, 24.622; Art. 4 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, 26.893; Art. 15 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.735.

¹⁴⁸ Art. 1 MB 20 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* 20 mei 2020, 37.064.

¹⁴⁹ Art. 9 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.551.

¹⁵⁰ L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", *TVW* 2020, nr. 4, 296.

¹⁵¹ Art. 16 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.347.

¹⁵² Art. 9 MB 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, *BS* 7 juni 2020, 47.143; Art. 12 MB 4 juni 2021 houdende wijzigingen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 64.949.

¹⁵³ Art. 10 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juni 2021, 64.949.

2) Het reisverbod

132. Ook het verbod op reizen naar het buitenland kon als een soort verplaatsingsverbod worden gezien. Het reisverbod hield aanvankelijk in dat niet-essentiële reizen vanuit België verboden waren.¹⁵⁴ Het duurde niet lang vooraleer ook de niet-essentiële reizen náár ons land werden verboden.¹⁵⁵

133. Deze regel bleef enige tijd onaangeroerd tot wanneer er uiteindelijk een aantal uitzonderingen op de regel ontstonden. Als eerste uitzondering mocht men reizen naar de buurlanden om familieleden te bezoeken, mits bepaalde voorwaarden werden nageleefd.¹⁵⁶ Later werd reizen om gelijk welke reden naar alle lidstaten van de Europese Unie, de Schengenzone en naar het Verenigd Koninkrijk ook terug mogelijk. Ook van die landen terug naar België.¹⁵⁷ Uiteindelijk werd beslist dat reizen ook kon van en naar landen opgenomen in een lijst van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Hierdoor werd reizen buiten de Europese Unie in bepaalde gevallen op termijn ook terug mogelijk.¹⁵⁸

134. Verder werd het reisverbod versoepeld en waren enkel nog de niet-essentiële reizen naar ons land verboden.¹⁵⁹ Hierdoor konden niet-essentiële reizen vanuit België naar het buitenland terug doorgaan. Er kwam wel nog een voorwaarde om te reizen bij indien men terugkeerde van een land die als rode zone werd aanzien door onze Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Zo werden quarantainemaatregelen opgelegd aan reizigers die de Belgische nationaliteit hadden en terugkeerden uit deze rode zones. Ook dienden zij een negatief testresultaat voor te leggen aan het einde van de quarantaine. Daarnaast moesten ook buitenlandse reizigers een negatief testresultaat voorleggen om ons land binnen te komen.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Art. 7 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16039.

¹⁵⁵ Art. 7 MB 3 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* 3 april 2020, 24.622.

¹⁵⁶ Art. 2 MB 30 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* 30 mei 2020, 38.510.

¹⁵⁷ Art. 7 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.551.

¹⁵⁸ Art. 18 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.722.

¹⁵⁹ Art. 7 MB 25 september 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 september 2020, 68.407.

¹⁶⁰ Art. 3 MB 19 december 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 19 december 2020, 90.737.

135. Uiteindelijk ging de regering nogmaals over tot het sluiten van de grenzen waardoor ook de niet-essentiële reizen naar het buitenland terug verboden werden, maar niet veel later schroefde men dit terug. Belgen konden wel terug niet-essentieel reizen, mits een aantal voorwaarden werden nageleefd. Er bleef enkel nog een inreisverbod over voor reizigers vanuit een beperkt aantal landen.¹⁶¹

136. Ook tijdens de Pandemiewet bleef dit inreisverbod overeind. Degenen die wel naar ons land konden reizen moesten een vaccinatie of herstelcertificaat kunnen voorleggen. Indien ze hier niet over beschikten, was er ook de mogelijkheid om een covid-test af te leggen.¹⁶²

3) Telethuiswerk

137. Van bij het begin van de pandemie werden ook alle niet-essentiële bedrijven aangeraden om hun werknemers zoveel mogelijk aan telethuiswerk te laten doen. Indien dit, gelet op de functie van hun werknemers, niet mogelijk was en daarenboven geen anderhalve meter afstand kon worden bewaard tussen de werknemers, diende men ook de deuren te sluiten.¹⁶³

138. Later werd ook beslist dat de ondernemingen die open bleven, naast het naleven van de social-distancing-maatregelen, ook passende preventiemaatregelen moesten nemen. Indien ze deze regels niet konden respecteren, moesten ze terug de deuren sluiten.¹⁶⁴

¹⁶¹ Art. 7 MB 26 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 januari 2021, 5.431; Art. 3 MB 20 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 21 maart 2021, 23.017; Bijlage I bij de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, *Pb.L.* 1 juli 2020.

¹⁶² Art. 16 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 12.

¹⁶³ Art. 2 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.038.

¹⁶⁴ Art. 2 MB 30 april 2020 houdende houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 april 2020, 30.029.

139. Het duurde tot 2 november 2020 vooraleer de regering overging van een aanbeveling naar een verplichting inzake telethuiswerk. Enkel indien het niet anders kon, mocht men toch naar het werk komen als men daar de regels inzake social distancing kon respecteren.¹⁶⁵ Een aantal maanden later schakelde de regering terug over van een verplichting naar een aanbeveling,¹⁶⁶ waarna de regel betreffende telethuiswerk vervolgens werd opgeheven.¹⁶⁷

140. In de Pandemiewet werd in het eerste KB telethuiswerk daarentegen terug aanbevolen, waar dit voordien niet langer het geval was in de MB's.¹⁶⁸ Toch duurde het tijdens het werken met KB's ook niet lang vooraleer de regering in bepaalde gevallen terug sprak van een verplichting.¹⁶⁹ Aangezien men hierdoor dus ook thuis diende te blijven voor het werk, kon dit ook als een soort van plaatsgebod worden gezien.

Andere preventiemaatregelen

141. Toch volgden er naast de voorgaande preventiemaatregelen ook een aantal die moeilijker te kwalificeren waren als plaatsgeboden en -verboden. Hierbij valt te denken aan de mondkemperplicht, het samenscholingsverbod en de social-distancing maatregelen.

¹⁶⁵ Art. 2 MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.929.

¹⁶⁶ Art. 2 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juni 2021, 64.947.

¹⁶⁷ Art. 2 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.541.

¹⁶⁸ Art. 2, §1 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 8.

¹⁶⁹ Art. 2 KB 19 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 29 november 2021, 113.649.

1) De mondmaskerplicht

142. De mondmaskerplicht werd voor het eerst toegepast bij het openbaar vervoer. Zo moest men dus in de bus, de (pre)metro, de tram, de trein of elk ander vervoersmiddel dat door een openbare overheid werd georganiseerd een mondmasker dragen. Het was daarnaast ook verplicht een mondmasker te dragen op het moment dat men het station, het perron of een halte betrad. Deze regel was enkel van toepassing op personen die ouder waren dan twaalf jaar. Naast deze verplichting op het openbaar vervoer werd het ook vrijblijvend gesteld om het te dragen op voor het publiek toegankelijke plaatsen.¹⁷⁰ Later kwamen er ook de luchthaven, de vliegtuigen en het onderwijs bij als plaatsen waar het verplicht moest worden gedragen door personen ouder dan twaalf jaar.¹⁷¹

143. Vervolgens bleef de mondmaskerplicht niet beperkt tot het openbaar vervoer. Zo werd het ook verplicht gesteld voor de klant bij het betreden van de schoonheidssalons, de niet-medische pedicurezaken, de nagelsalons, de kapperszaken, de barbiers en de tatoeage- en piercingsalons, beter bekend als de contactberoepen.¹⁷² Ook voor marktkramers en het zaalpersoneel in horecazaken werd het verplicht gesteld.¹⁷³

¹⁷⁰ Art. 4 MB 30 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* 30 april 2020, 30.030; Art. 6 MB 30 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* 30 april 2020, 30.031.

¹⁷¹ Art. 4 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, 33.337; art. 7 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, 33.338.

¹⁷² Art. 1 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.731.

¹⁷³ Art. 1 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.548.

144. Later moest, naast het zaalpersoneel, ook het keukenpersoneel uit de horeca een mondmasker dragen.¹⁷⁴ Daarenboven werd beslist dat een mondmasker verplicht moest worden opgezet op een aantal voor het publiek toegankelijke plaatsen. Ook hier was dit enkel verplicht voor eenieder die de leeftijd van twaalf jaar had bereikt.¹⁷⁵ Doorheen de verdere periode zijn er publieke plaatsen waar het mondmasker diende te worden gedragen toegevoegd¹⁷⁶, waarna er ook een paar terug werden afgeschaft.

145. Uiteindelijk werd de mondmaskerplicht niet langer beperkt tot de contactberoepen, maar moest men een mondmasker dragen in alle ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanboden aan consumenten, indien men geen anderhalve meter afstand tussen personen kon bewaren.¹⁷⁷ Enkel indien men een medisch attest kon voorleggen waaruit bleek dat je het omwille van een beperking niet kon dragen, kon men aan de mondmaskerplicht op deze plaatsen ontsnappen.¹⁷⁸ Stilaan kwam er dus een meer algemene mondmaskerplicht op plaatsen waar met meerdere mensen werd samengekomen.

146. Het voorgaande bleef lange tijd gelden, waarna uiteindelijk versoepelingen opdoken. Het mondmasker werd tot slot namelijk enkel nog verplicht gesteld op het openbaar vervoer, bij contactberoepen en voor het personeel op evenementen. Indien geen anderhalve meter gewaarborgd kon worden tussen personen, werd het enkel nog aanbevolen.¹⁷⁹ In alle andere gevallen diende het dus niet meer te worden gedragen.

¹⁷⁴ Art. 3 MB 24 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juli 2020, 55.506.

¹⁷⁵ Art. 4 MB 10 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 10 juli 2020, 51.613.

¹⁷⁶ Art. 11 MB 24 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juli 2020, 55.509; Art. 12 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2020, 56.023.

¹⁷⁷ Art. 10 MB 25 september 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 september 2020, 68.409.

¹⁷⁸ Art. 12 MB 22 augustus 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 22 augustus 2020, 63.517.

¹⁷⁹ Art. 10 MB 27 september 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 september 2021, 104.064.

147. Ten tijde van de Pandemiewet werd de toepassing van de mondkemperplicht weer sterk uitgebreid. Zo kwamen er vele plaatsen bij waar het dragen van een mondkemper terug verplicht werd gesteld.¹⁸⁰

2) Samenscholingsverbod

148. In eerste instantie ging het over een aantal verboden activiteiten. Zo werd beslist dat drie soorten activiteiten verboden werden tot en met 3 april 2020. Zo waren vanaf 14 maart 2020, dezelfde dag als de publicatie van dit eerste corona-MB in het Belgisch Staatsblad, privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, feestelijke, folkloristische, sportieve en recreatieve aard niet meer toegelaten. Ook de schooluitstappen en de activiteiten in het kader van jeugdbewegingen werden verboden. Tot slot mochten ook de activiteiten van de erediensten niet meer doorgaan. Slechts als uitzondering op de regel bestonden er een aantal situaties die wel waren toegelaten.¹⁸¹

149. Deze maatregel werd uiteindelijk verlengd tot 5 april 2020 en er kwam, naast een extra uitzondering op de maatregel, daarenboven een bredere verbodsbepaling bij. Zo was er sinds 18 maart 2020 namelijk ook een samenscholingsverbod als extra verboden activiteit.¹⁸²

150. In de periode daarna kwamen er naast de voorgaande vier verboden activiteiten een aantal uitzonderingen op de regel bij.¹⁸³ Eén van deze uitzonderingen betrof de nieuwe bubbel-regel. Dit hield de mogelijkheid in om onder bepaalde voorwaarden een bepaald aantal personen in huis te ontvangen. In eerste instantie ging dit over vier steeds dezelfde personen.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Art. 22, §1, lid 2 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 17; Art. 10 KB 19 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 19 november 2021, 113.652.

¹⁸¹ Art. 1 MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.581.

¹⁸² Art. 5 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.039.

¹⁸³ Art. 5 MB 3 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* 3 april 2020, 24.621; Art. 2 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, 26.892; Art. 5 MB 30 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* 30 april 2020, 30.030-30.031; Art. 5 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, 33.338; Art. 3 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.734.

¹⁸⁴ Art. 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, 33.338.

151. Later werden de verboden activiteiten afgeschaft en bleven er slechts twee over. Enerzijds was het beoefenen van contactsporten met effectief fysiek contact en anderzijds een samenscholing van meer dan tien personen verboden. De reeds bestaande uitzonderingen op de regel bleven behouden, waardoor bij deze activiteiten wel meer dan tien personen aanwezig mochten zijn. Ook het aantal van de bubbel-regel werd opgetrokken tot tien en het mocht daarenboven verschillende personen betreffen. Deze regeling bleef uiteindelijk gelden tot en met 30 juni 2020.¹⁸⁵

152. Op 30 juni 2020 werd vervolgens een MB aangenomen waarbij een nieuwe structuur werd gebruikt. Hierin sprak de regering enkel nog over een samenscholing als verboden activiteit. Samenscholen om gelijk welke reden was op dat moment verboden met meer dan tien personen. Hierdoor ging de regering dus van specifiek verboden activiteiten naar een algemeen samenscholingsverbod. De voordien verboden activiteiten waren terug toegelaten, mits men met niet meer dan het maximaal toegelaten aantal personen was. Daarnaast bleven ook hier de andere activiteiten als uitzondering op de regel behouden, waardoor ook deze nog steeds konden doorgaan met meer dan tien personen. De bubbel bleef ook behouden en daarbij werd het aantal gelijkgetrokken tot vijftien personen.¹⁸⁶ Later wijzigden deze aantallen nog een aantal keer¹⁸⁷ waarna uiteindelijk de bubbel-regel volledig wegviel. Hierdoor moest men op dat moment op basis van richtlijnen het aantal contacten beperken¹⁸⁸.

153. Uiteindelijk werd het eerste ministeriële besluit door de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Annelies Verlinden, aangenomen dat zich terug baseerde op alle maatregelen uit voorgaande MB's. Hierin werden de samenscholingen teruggeschroefd tot vier personen waarbij kinderen jonger dan twaalf jaar niet werden bijgerekend. Daarnaast zorgde ze ook voor de terugkeer van de bubbel. Deze kon toen met vier personen.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Art. 4-5 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.550.

¹⁸⁶ Art. 11 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.720; Art. 20 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.722.

¹⁸⁷ Art. 8 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juni 2020, 56.002; Art. 7 MB 22 augustus 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 22 augustus, 63.516; Art. 11 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juni 2020, 56.023.

¹⁸⁸ Art. 9 MB 25 september 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 september 2020, 68.409.

¹⁸⁹ Art. 3 MB 8 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 8 oktober 2020, 71.321.

154. Later werd bijkomend beslist dat het wel veertien dagen lang om dezelfde vier personen moest gaan, waarna vervolgens het aantal zelfs terug tot één persoon per zes weken werd gebracht.¹⁹⁰ Tot slot bleven de aantallen van het samenscholingsverbod en de bubbel meermaals wijzigen waarna de bubbel-regel terug volledig verdween.¹⁹¹

3) Social distancing-maatregelen

155. Social distancing is volgens het VBO ‘een reeks infectiebeperkende of -controlerende acties of maatregelen bedoeld om de verspreiding van een besmettelijke ziekte te stoppen of te vertragen, waarbij het de bedoeling is om de kans op contact tussen personen die geïnfecteerd zijn en anderen te verminderen en zo het verspreiden van de ziekte te minimaliseren’.¹⁹² Het behouden van anderhalve meter afstand tussen personen was hierbij de belangrijkste regel.

156. In het MB van 18 maart 2020 werd voor het eerst beslist dat men de maatregelen inzake social distancing diende te respecteren in bepaalde specifieke situaties, met in het bijzonder het behoud van anderhalve meter afstand tussen personen.¹⁹³ Deze maatregelen dienden namelijk in de eerste plaats te worden gerespecteerd door de handelszaken en de winkels die als uitzondering op de sluitingsregel open mochten blijven. Ten tweede door personeelsleden die niet aan telethuiswerk konden doen. Ten derde tijdens bepaalde door de wet toegelaten activiteiten en tot slot op het openbaar vervoer.

¹⁹⁰ Art. 17 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.348; Art. 8 MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.933.

¹⁹¹ Art. 4 MB 6 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 7 maart 2021, 19.641; Art. MB 26 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 maart 2021, 29.301; Art. 11 MB 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, *BS* 7 mei 2021, 47.144.

¹⁹² X, “Wat is social distancing?”, www.vbo-feb.be/actiedomeinen/veiligheid--welzijn-op-het-werk/veiligheid--welzijn-op-het-werk/covid-19-social-distancing-verklaard/ (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2021).

¹⁹³ Ministerieel besluit van 18 maart 2020 houdende houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16 037.

157. Daarna werd een algemene bepaling ingevoerd omtrent social distancing waardoor het sindsdien niet langer beperkt bleef tot de hiervoor specifiek opgesomde situaties. Het moest sindsdien dus overal worden toegepast, behalve voor personen die onder hetzelfde dak woonden.¹⁹⁴ Later was er als tweede uitzondering op de regel bijgekomen dat tijdens een ontmoeting in het kader van de bubbel-regel het ook niet meer moest.¹⁹⁵ Doorheen de tijd kwamen er nog een aantal andere uitzonderingsgevallen bij.¹⁹⁶

158. Ook in de Pandemiewet werd social distancing nog steeds sterk aanbevolen, maar werd het dus niet langer verplicht gesteld.¹⁹⁷

3.2.2. Afwezigheid van parlementaire inbreng en advies afdeling Wetgeving, Raad van State

159. Deze maatregelen kenden ook geen parlementaire inbreng doordat deze teksten werden aangenomen door de regering. Normaal gezien wordt ook tijdens het besluitvormingsproces van teksten van de uitvoerende macht de mogelijkheid voorzien voor het inwinnen van het onafhankelijk juridisch advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.¹⁹⁸ Toch heeft men er voor gekozen om in geval van de MB's niet dit advies in te winnen. Men beriep zich hiervoor systematisch op de uitzonderingsgrond van dringende noodzakelijkheid.¹⁹⁹ Hiervoor moest dan ook steeds een motivering voorhanden zijn. Voor deze motivering greep men terug naar de epidemiologische resultaten die van dag op dag evolueerden. Hierdoor was het zodanig dringend dat de maatregelen in sneltempo werden aangepast. De regering stelde dus dat er geen tijd was voor de inwinning van dit advies.²⁰⁰

¹⁹⁴ Art. 5 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, 26.893.

¹⁹⁵ Art. 10 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.551.

¹⁹⁶ Art. 14 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.544-91.545.

¹⁹⁷ Art. 10 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 16.

¹⁹⁸ Art. 2-5 Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.

¹⁹⁹ Art. 3, § 1, eerste lid Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.

²⁰⁰ Zie bv. Aanhef MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020, 78.132.

3.2.3. *Legaliteitstoets op basis van artikel 159 van de Grondwet*

160. De hoven en rechtbanken beschikken bij de beoordeling van de voor hen gebrachte zaken nog over de mogelijkheid om de wettelijkheid van de MB's (en KB's) na te gaan op grond van artikel 159 van de Grondwet. Dit heeft enkel betrekking op de juridische en niet op de inhoudelijke geldigheid. Zo moeten de maatregelen in de eerste plaats door een bevoegde autoriteit worden genomen en daarenboven ook binnen de grenzen van haar bevoegdheden. Naast het feit dat de rechtbank, zoals hiervoor reeds vermeld, nog twee andere voorwaarden nagaat, is het voornamelijk deze voorwaarde waarbij het schoentje soms wrong in geval van de coronamaatregelen.²⁰¹

161. Op basis van de analyse van hierboven²⁰² kan in het antwoord op de volgende twee vragen kort de kijk uit de rechtsleer op de legaliteit van de preventiemaatregelen worden samengevat. Op die manier kan vervolgens de vergelijking worden gemaakt met de benadering van de rechters op grond van artikel 159 van de Grondwet.

Is de MBZ de bevoegde autoriteit?

162. De delegatie aan de MBZ was in de eerste plaats onvoldoende nauwkeurig omschreven. Daarenboven mocht deze delegatie ook enkel betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever waren vastgesteld. Dit leek voornamelijk op te gaan voor de genomen plaatsgeboden en -verboden, maar niet voor alle andere genomen preventiemaatregelen.

Handelt de MBZ binnen de grenzen van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden?

163. Een rechtstreekse delegatie aan een minister is enkel mogelijk indien hiervoor objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen. Daar deze bevoegdheid in de eerste plaats dus toevertrouwd wordt aan de Koning, was het blijven werken via MB's na de eerste fase dan ook niet aannemelijk. In de tweede fase werd namelijk een rechtsgrond voor het werken via KB's voorzien. Gelet op de in deze tijd bestaande communicatiemogelijkheden was het ook niet langer hard te maken dat het bekomen van de handtekening van de Koning niet mogelijk was omwille van het spoedeisend karakter van de materie.

²⁰¹ J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *DJK* 2020, nr. 417, 1-2; C. GYSENS, "Rechtbank neemt Grondwet opnieuw in beschouwing bij beoordeling coronamaatregelen", *DJK* 2021, nr. 431, 1-2; Y. MUSSCHEBROECK, "De vrijheid van het volk! Nuance in het debat over covid-19 en grondrechten", *DJK* 2021, nr. 428, 14.

²⁰² *Supra* 47-53, nr. 119-141.

Verschillen in de rechtspraak

164. Uit het voorgaande blijkt dat er in de rechtsleer dus alvast een duidelijke tendens aanwezig is. De overgrote meerderheid van de rechtsgeleerden zijn er dan ook van overtuigd dat er een legaliteitsprobleem speelt met betrekking tot de rechtsgrond van de coronamaatregelen. In de rechtspraak daarentegen is daar wat meer onenigheid over terug te vinden. Het is dan ook makkelijker voor de rechtsgeleerden om van op de zijlijn kritiek te geven op de maatregelen in tegenstelling tot de rechters die hierdoor een effectieve virusbestrijding dreigen te ondermijnen.²⁰³

165. Toch zijn lagere hoven en rechtbanken meer en meer van mening dat er gelet op het legaliteitsprincipe een ongrondwettigheid met de maatregelen gepaard gaat. Hierdoor laten ze de maatregelen op grond van artikel 159 van de Grondwet dan ook steeds vaker buiten beschouwing. Zo had de politierechtbank te Charleroi gesteld dat het MB van 23 maart 2020 in strijd was met de Grondwet omdat ze van mening was dat het bestrijden van pandemieën gewoonweg niet binnen het toepassingsgebied van de Civiele Veiligheidswet viel. De MBZ was dus niet bevoegd voor het nemen van dergelijke maatregelen. Ook de correctionele rechtbank in Kortrijk oordeelde dat artikel 182 van de Civiele Veiligheidswet geen afdoende rechtsgrond was voor de MBZ om samenscholingen te verbieden.²⁰⁴ Later werd daarenboven het MB van 28 oktober 2020 als ongrondwettig bevonden door de Brusselse kortgedingrechter omwille van haar rechtsgrond.²⁰⁵

166. Uit deze zaken kan daarom nog geen gangbare rechtspraak worden afgeleid. In tegenstelling tot deze zaken is er namelijk ook rechtspraak dat net wel van mening is dat in de Civiele Veiligheidswet een afdoende rechtsgrond kan worden gevonden voor de coronamaatregelen.²⁰⁶

²⁰³ P. POPELIER, “De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise”, *RWE* 2020-21, nr. 34, 1.323.

²⁰⁴ J. FLO, “Corona-MB verdeelt de rechtspraak”, *DJK* 2020, nr. 417, 1-2.

²⁰⁵ Y. MUSSCHEBROECK, “De vrijheid van het volk! Nuance in het debat over covid-19 en grondrechten”, *DJK* 2021, nr. 428, 14.

²⁰⁶ C. VAN DIJCK, “Voorlopige analyse van de rechtspraak inzake coronamaatregelen”, *T. Pol. / J.J.Pol.* 2021, nr. 3, 111-120; Cass. 28 september 2021, P.21.11.29.N, *T.Pol.* 2021, afl. 4, 198; *Pol. Antwerpen* (afd. Antwerpen), 14 december 2020, *VAVARC* 2021, nr. 3, 46-53.

167. Ook de Raad van State is de mening toegedaan dat er wel een afdoende rechtsgrond voorhanden is. Zo werden namelijk 44 zaken betreffende de maatregelen voor de Raad van State gebracht waarbij slechts in drie gevallen een schending van de (grond)wet werd vastgesteld door haar.²⁰⁷ Daarnaast kwam slechts in twee van deze 44 zaken de wettelijke grondslag ter sprake. Dit waren meteen ook de meest spraakmakende arresten van de Raad van State betreffende de preventiemaatregelen. Dit was omdat ze hierin besliste dat de sluiting van de horeca en de avondklok gezien konden worden als evacuatiemaatregelen, ook al was daarbij geen sprake van een plaatsverbod. Dit omwille van het feit dat afhalen ter plaatse nog steeds mogelijk was. Wat de delegatie aan de MBZ betrof, liet ze het antwoord in het midden door te stellen dat ze voor de beoordeling hiervan niet bevoegd is.²⁰⁸

3.2.4. *De bevoegdheidsverdeling*

Het Belgisch federaal landschap

168. In onze federale staat is het met het oog op het legaliteitsbeginsel ook van belang dat de preventiemaatregelen worden genomen door de hiervoor bevoegde overheden. In ons land beschikken de deelstaten over toegewezen bevoegdheden, terwijl de federale overheid zich over de residuaire bevoegdheden ontfenmt. Dit wil zeggen dat de federale overheid bevoegd is voor de materies die niet reeds aan de deelstaten zijn toegewezen. Naast deze residuaire bevoegdheden beschikt de federale overheid ook nog over een aantal aan haar voorbehouden bevoegdheden. Dit houdt in dat in de Grondwet een aantal bevoegdheden specifiek worden toegewezen aan de federale overheid. Ook bestaan er op de aan de deelstaten toegewezen bevoegdheden nog een aantal uitzonderingsgevallen, waarbij het toch de federale overheid is die bevoegd is.²⁰⁹ Tot slot beschikt de federale overheid ook nog over impliciete bevoegdheden wat met zich meebrengt dat ze, waardoor ze toch in het speelveld van de deelgebieden kan terecht komen. Hierbij moeten wel drie voorwaarden worden nageleefd.²¹⁰

²⁰⁷ B. MEEUSEN, “De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis”, *VDB-CDPK* 2020, nr. 1-2, 33.

²⁰⁸ RvS (alg. verg.) nr. 248.818, 30 oktober 2020, *TBP* 2021, nr. 3, 156-162.

²⁰⁹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsels, Intersentia, 2021, 241-247.

²¹⁰ *Infra* 65, nr. 175.

169. Deze bevoegdheidsverdeling houdt daarenboven in de regel in dat deze die toegekend wordt aan de ene overheid meteen ook de bevoegdheid van de andere overheid op dat vlak uitsluit. Het zijn in principe dus exclusieve bevoegdheden.²¹¹ Dit wordt ook enigszins grondwettelijk gewaarborgd daar uit de parlementaire voorbereidingen van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever een terughoudende houding aannam ten aanzien van concurrerende bevoegdheden. Dit is het tegenovergestelde van exclusieve bevoegdheden. Ook in de gangbare rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt het principe van exclusiviteit vooropgesteld.²¹²

De bevoegdheid van de federale overheid in crisistijden

170. Ook in tijden van crisis moeten de bevoegdheidsverdelende regels worden nageleefd in ons land. Anders dan in vele andere federale landen kennen wij hier geen grondwettelijke regeling van de noodtoestand die de bevoegdhedenverschuiving van de deelstaten naar de federale overheid met zich meebrengt.²¹³ Vaststellen hoe men in geval van de coronacrisis te werk diende te gaan was geen eenvoudige opdracht. Nergens werd reeds exhaustief geregeld wie voor wat bevoegd was in geval van de bestrijding van een pandemie.²¹⁴

Exclusieve residuaire bevoegdheid: de regel

171. Er werd wat de preventiemaatregelen betreft uiteindelijk voor gekozen om te werken op federaal niveau. Aangezien deze maatregelen hoofdzakelijk werden uitgevaardigd per MB steunden ze op de Civiele Veiligheidswet. Men was namelijk van mening dat uit deze rechtsgrond een ruimere residuaire bevoegdheid kon worden afgeleid voor de federale overheid inzake crisisbeheer in het algemeen.²¹⁵ Men kan zich hier terug vragen bij stellen aangezien deze rechtsgrond, zoals hiervoor al gesteld, veel stof deed opwaaien wat de wettelijkheid ervan betreft.

²¹¹ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Morsel, Intersentia, 2021, 252.

²¹² Zie bv. GwH 20 november 2001, nr. 146/01, overw. B.5.2; GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003, *TMR* 2004, afl. 2, overw.B.8.4.

²¹³ K. REYBROUCK, "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Leuven Blog for Public Law*, 13 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/hoer-het-coronavirus-onzebevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt (laatst geraadpleegd op 2 december 2021).

²¹⁴ J. VELAERS, "Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis", *TBP* 2021, nr. 9, 533.

²¹⁵ J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIJER, "De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie", *TVW* 2020, nr. 4, 307.

172. Zo werd ook, wat de bevoegdheidsverdeling betreft, in een toelichting bij een wetsvoorstel gesteld dat voor het crisisbeleid de federale overheid residuair bevoegd zou blijven wanneer een acute pandemie dringende maatregelen vereist. Hierop stelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat in eerder verleend advies reeds gewag werd gemaakt van het feit dat de federale overheid geen exclusieve residuaire bevoegdheid heeft om dringende maatregelen te nemen bij besmettelijke ziekten die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid en dat *“elke overheid verantwoordelijk is voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden”*.²¹⁶ Hiermee stelde de Raad van State dus duidelijk dat ze niet de mening was aangedaan dat de federale overheid beschikt over een exclusieve residuaire bevoegdheid inzake crisisbeheer.

173. Dit advies van de Raad van State moet zo worden gelezen dat ze hiermee niet de residuaire bevoegdheid van de federale overheid uitsloot, maar wel het gegeven van de exclusiviteit. Ze was namelijk van mening dat de federale regering de mogelijkheid bleef behouden om algemene maatregelen inzake preventieve gezondheidszorg te nemen.²¹⁷ Daarnaast liet dit dan ook toe dat de gemeenschappen en de gewesten binnen hun territoriaal gebied verstrengingen voorzagen ten opzichte van de reeds algemeen voorziene federale preventiemaatregelen. Hierdoor kan deze werkwijze eventueel worden gezien als een uitzondering op de exclusiviteit.

²¹⁶ Adv.RvS 47.062/1/V, 18 augustus 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepedemie of -pandemie, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-2156/1, 18; Adv.RvS 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer.

²¹⁷ J. VAN NIEUWENHOVE en P. POPELIJER, “De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie”, *TVW* 2020, nr. 4, 308.

Oneigenlijke concurrerende bevoegdheden als uitzondering op de exclusiviteit

174. Men zou kunnen denken dat het dan ging over de parallelle toepassing van de exclusieve bevoegdheden als uitzondering op de exclusiviteitsregel van de bevoegdheden. Op basis hiervan zijn twee overheden namelijk bevoegd voor het regelen van eenzelfde materie. Toch was het aannemelijker om te stellen dat het hier ging over oneigenlijke concurrerende bevoegdheden. Het is namelijk zo dat materieel gezien de verstrengingen enkel mogelijk waren met betrekking tot de materies waarvoor de deelstaten specifiek bevoegd werden gemaakt. Daarnaast waren versoepelingen – in tegenstelling tot verstrengingen – ook niet mogelijk. Bij oneigenlijke concurrerende bevoegdheden is het dan ook zo dat de federale overheid zorgt voor een kaderregeling waaraan de deelstatelijke normen vervolgens kunnen worden getoetst. Dit brengt ook met zich mee dat er geen sprake meer is van een nevenschikking van wetten, decreten en ordonnanties.²¹⁸ Dit houdt in dat de deelstaten de federale veiligheidsmaatregelen moesten volgen.

Impliciete bevoegdheid van de federale overheid

175. Indien we de federale inmenging in de exclusieve deelstatelijke bevoegdheden in geval van corona zouden proberen onderbrengen bij de impliciete bevoegdheden van de federale overheid, valt hier moeilijk aan te nemen dat dit een correcte werkwijze is, gelet op de drie voorwaarden die in dit geval moeten worden nageleefd. Zo zou het in dat geval in de eerste plaats moeten gaan over een maatregel die noodzakelijk is voor het tegenhouden van een acuut gezondheidsrisico.²¹⁹ Ten tweede zou deze maatregel ook voldoende ruim en algemeen moeten zijn zodanig dat een gedifferentieerde regeling mogelijk blijft. En tot slot mag de weerslag van deze federale maatregel slechts marginaal zijn op de bevoegdheid van de deelstaten²²⁰.

²¹⁸ S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 252-259.

²¹⁹ Arbitragehof 17 december 2003, nr. 166/2003, *TJK* 2004, afl. 2, overw. B.3.8., noot PUT, J., DEWEERDT, K.

²²⁰ GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, overw. B.11.

176. Gelet op de sluitingsregels die de federale overheid voorzag waarbij onder andere ook onderwijsinstellingen, culturele instellingen en het openbaar vervoer etc. getroffen werden, lijkt het moeilijk hard te maken dat er slechts een marginale weerslag was op de bevoegdheden van de deelstaten. Dit omwille van het feit dat onderwijs, cultuur en openbaar vervoer specifiek toegewezen bevoegdheden zijn van de deelstaten.²²¹ Daarenboven werd door deze werkwijze de uitoefening van de deelstatelijke onderwijsbevoegdheid minstens buitengewoon bemoeilijkt, om niet te zeggen onmogelijk gemaakt, wat vervolgens weer een proportionaliteitsprobleem met zich meebrengt.²²²

1) De mondmaskerplicht

177. Er werd reeds aangetoond dat deze niet kan worden gekwalificeerd als plaatsgebod- of verbod waardoor ze geen correcte wettelijke grondslag vonden in de Civiele Veiligheidswet. Maar ook wat de bevoegdheidsverdeling betreft, kunnen we iets zeggen over deze maatregel. Zo was deze maatregel ook grotendeels in strijd met het boerkaverbod uit artikel 563bis van het Strafwetboek. Volgens dit artikel is het namelijk verboden om je gezicht te bedekken op voor het publiek toegankelijke plaatsen, indien de bedekking de onherkenbaarheid tot gevolg heeft.²²³ Personen die ondoorzichtige mondmaskers droegen op de in de MB's verplicht gestelde plaatsen, waren dus onherkenbaar en vielen dan ook onder het boerkaverbod. Dit was wel enkel het geval voor zover deze plaatsen ook voor het publiek toegankelijke plaatsen betrof.²²⁴

²²¹ 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, 309.

²²² K. REYBROUCK, "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Leuven Blog for Public Law*, 13 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/hoe-het-coronavirus-onzebevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt (laatst geraadpleegd op 4 december 2021).

²²³ Art. 563bis Sw.

²²⁴ J. VAN DE VOORDE, "Krijgt mondmaskerplicht een bed op intensieve zorgen?", *DJK* 2020, nr. 418, 16.

178. Toch worden er in artikel 563bis van het Strafwetboek ook drie uitzonderingsgevallen opgesomd. Zo betreft één van deze gevallen “*afwijkende wetsbepalingen*”. Naast deze uitzonderingsgrond worden ook “*arbeidsreglementen en politieverordeningen in het kader van feestactiviteiten*” vermeld als laatste uitzonderingsgronden. Aangezien arbeidsreglementen en politieverordeningen, als twee lagere rechtsbronnen dan de wet, afzonderlijk vernoemd worden, lijkt het de bedoeling van de wetgever om onder de derde uitzonderingsgrond ‘afwijkende wetsbepalingen’ enkel rechtsbronnen te vatten die op gelijke hoogte staan met de wet. Hierdoor was het volgens deze interpretatie niet mogelijk om de mondmaskerplicht uit de MB’s te kunnen vatten onder “afwijkende wetsbepalingen”. Een MB staat namelijk niet op gelijke hoogte met de wet. Het MB kon dan nog als politieverordening worden gezien²²⁵, maar het regelde meer dan enkel feestactiviteiten waardoor het ook niet onder deze uitzondering kon vallen.²²⁶ Uitzonderingsgevallen moeten namelijk daarenboven ook steeds restrictief worden geïnterpreteerd.²²⁷ De mondmaskerplicht strookte dus niet met het legaliteitsbeginsel, aangezien hieronder ook moet worden verstaan dat lagere rechtsnormen de hogere moeten respecteren. Dit is niet het geval wat de mondmaskerplicht op voor publiek toegankelijke plaatsen betreft.²²⁸

179. Indien men toch de interpretatie zou volgen waarbij het dragen van een mondmasker op de voor publiek toegankelijke plaatsen wettig ondergebracht kan worden onder de uitzonderingsgrond van ‘afwijkende wetsbepalingen’, valt er nog een probleem op. Zo wordt er in de MB’s namelijk naast de verplichting tot het dragen van een mondmasker ook voorzien in een loutere mogelijkheid ervan op de voor publiek toegankelijke plaatsen die niet onder de verplichte plaatsen van de MB’s vallen. Wat dan met deze gevallen? Kan deze mogelijkheid de werking van het boerkaverbod zomaar aan de kant schuiven? Ook dit lijkt eerder onmogelijk. Zo is het strafrecht daarenboven van openbare orde en kan een loutere mogelijkheid uit een besluit niet zomaar afbreuk doen aan een krachtig verbod afkomstig van het Strafwetboek.²²⁹

²²⁵ *Supra* 24, nr. 45.

²²⁶ J. VAN DE VOORDE, “De mondmaskerplicht ter bestrijding van covid-19 en het gezichtsbedekkingsverbod (art. 563bis Sw.): in hetzelfde bedje ziek?”, *NC* 2021, nr. 2, 135.

²²⁷ J. WAELKENS, “Interpretatie van een koopovereenkomst”, *DAOR* 2014, afl. 109, 46.

²²⁸ Cass. 8 maart 2012, *Arr. Cass.* 2012, 572.

²²⁹ J. VAN DE VOORDE, “De mondmaskerplicht ter bestrijding van covid-19 en het gezichtsbedekkingsverbod (art. 563bis Sw.): in hetzelfde bedje ziek?”, *NC* 2021, nr. 2, 127.

2) Maatregelen inzake onderwijs

180. Een ander specifiek voorbeeld dat de moeilijkheid van de gekozen werkwijze aantoont betreft de maatregelen die werden genomen inzake onderwijs.

181. Vanaf het begin van de uitbraak schorste men vanop federaal niveau alle lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en secundair onderwijs.²³⁰ Vervolgens stapten ook de hogescholen en universiteiten over op afstandsonderwijs.²³¹ Het duurde tot 18 mei 2020 vooraleer de lessen en activiteiten in het kleuter-, lager en het secundair onderwijs terug hervat mochten worden onder de door de federale overheid bepaalde voorwaarden.²³²

182. Deze maatregelen kwamen er dus op grond van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake crisisbeheer. Ze kon volgens de Raad van State namelijk met het oog op de indijking van het virus algemene maatregelen nemen inzake preventieve gezondheidszorg. Dit deed ze dan ook door de sluiting van bepaalde instellingen, waaronder dus ook een aantal onderwijsinstellingen.

183. Ook werd in een vroeg stadium beslist dat scholen pedagogisch materiaal ter beschikking mochten stellen van de leerlingen thuis.²³³ Het nemen van deze maatregel via MB was dan weer moeilijk te staven als maatregel van preventieve gezondheidszorg. Het federaal MB moest gericht zijn op het indijken van het virus en dit was eerder een organisatorische maatregel.²³⁴

184. Verder werden er slechts weinig concrete maatregelen genomen inzake onderwijs via de MB's, aangezien de organisatorische kant van het onderwijs dus niet verder geregeld kon worden door de federale overheid. Deze bevoegdheden komen enkel toe aan de gemeenschappen zodanig dat deze kwestie daarna dan ook verder werd afgehandeld via gemeenschapswetgeving.²³⁵

²³⁰ Art. 4 MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.581.

²³¹ Art. 6 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.039.

²³² Art. 1 MB 30 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* 30 mei 2020, 38.509.

²³³ Art. 3 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, 26.892.

²³⁴ P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, nr. 4, 285; D. COUCK, "[Kroniek] Onderwijsrecht: Corona-editie", *TBP* 2020, nr. 6, 286.

²³⁵ Art. 129, §1, 2° Gw.

3) Maatregelen inzake contact-tracing

185. Ook hier was de complexe bevoegdheidsverdeling zichtbaar. Deze maatregel startte met het doorgeven van de contactgegevens van één klant per tafel in de horeca en de contactgegevens van één bezoeker per huishouden bij wellnesscentra, gemeenschappelijke sportlessen, zwembaden, casino's en speelautomaten en feest- en receptiehallen. Dit werd gedaan om op die manier dus aan 'contact-tracing' te kunnen doen om vervolgens de mensen in te lichten van eventuele risicocontacten.²³⁶

186. Ook wat de toegelaten reizen betreft, werd er aan gegevensverzameling gedaan. Reizigers dienden op een bepaald moment een formulier in te vullen waarbij ze bepaalde informatie vrijgaven. Dit was het zogenaamde 'Passenger Locator Form'.²³⁷ Ook dit was met het oog op contact-tracing.

187. De gegevensverzameling in de horeca en op de andere hiervoor vernoemde plaatsen werd uiteindelijk na een paar maanden verlaten. Het 'Passenger Locator Form' is daarentegen mits kleine aanpassingen wel blijven verder bestaan.

188. Later werd de contact-tracing-maatregel verdergezet via digitale contactopsporingsapplicaties, beter bekend als het Covid Safe Ticket.

189. Volgens de Raad van State regelde deze materie de opsporing en de voorkoming van besmettingen met COVID-19. Hierdoor werd deze maatregel in eerste instantie gezien als gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. Anderzijds moesten de persoonsgegevens die werden verzameld ook worden verwerkt in een databank. Hierdoor viel dit dan weer binnen de bevoegdheidsfeer van de federale bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek.²³⁸ Om dit in de praktijk te brengen dienden beide overheden dan ook samen te werken, waardoor er een akkoord tot samenwerking volgde.²³⁹

²³⁶ Art. 3 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2020, 56.020; Art. 4 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2020, 56.020.

²³⁷ Art. 3 MB 10 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 10 juli 2020, 51.613.

²³⁸ K. REYBROUCK, "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Leuven Blog for Public Law*, 13 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/hoehet-coronavirus-onzebevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt (laatst geraadpleegd op 9 december 2021).

²³⁹ Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 over de Sciensano-databank en het contactonderzoek, *BS* 15 oktober 2020, 74.507-74.533.

3.2.5. Nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid

Iedereen wordt geacht de wet te kennen

190. In de eerste resem aan MB's dat in werking trad, viel op dat deze inwerkingtreding samen lag met de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad. Dit was een afwijking op het principe dat een nieuwe strafwet in werking treedt op de tiende dag na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad.²⁴⁰ Er is geen verbod op een inkorting van deze termijn, maar toch is het in strafzaken eerder ongebruikelijk om dit te doen.

191. Daarnaast werd ook in sneltempo wijzigingen aangebracht aan de inhoud van deze maatregelen. Doorheen de tijd werden er namelijk enerzijds versoepelingen doorgevoerd inzake de al bestaande maatregelen en anderzijds ontstonden er ook een aantal nieuwe maatregelen. Hierdoor verschilden de coronamisdrijven meermaals naar inhoud, maar ook naar aantal. De snelheid waarmee de wijzigingen gepaard gingen was onder andere duidelijk zichtbaar bij de mondmaskerplicht en het samenscholingsverbod dat reeds uiteen werden gezet.²⁴¹ Ondanks dit alles werd de rechtsonderhorige nog steeds geacht de wet te kennen. Men was namelijk van mening dat het onmogelijk is om de wet niet te kennen, gelet op de overvloedige mediaberichtgeving en de sensibiliserings- en informatiecampagnes van de overheid.²⁴²

192. Het feit dat de rechtsonderhorigen geacht werden de wet te kennen, bracht met zich mee dat de preventiemaatregelen dan ook voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorspelbaar moesten zijn voor hen. In het legaliteitsprincipe schuilt namelijk ook de vereiste van rechtszekerheid.²⁴³

²⁴⁰ Art. 4 wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, *BS* 21 juni 1961, 5.171.

²⁴¹ *Supra* 54-58, nr. 142-154.

²⁴² J. ROZIE en L. CLAES, "Hoe coronaproof is het bijzonder strafrecht?", *NC* 2020, nr. 3, 224.

²⁴³ F. KUTY, "Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19" (1re partie), *JT* 2020, 297; H. OLDENZIEL, *Wetgeving en rechtszekerheid. Een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger*, Kluwer, Deventer, 1998.

Inhoud van de Ministeriële Besluiten

193. Toch waren de bepalingen in de MB's zelf soms gewoonweg onduidelijk of slecht geformuleerd. Zo heeft er bijvoorbeeld een lange tijd onenigheid bestaan over de mogelijkheid tot verkoop van alcoholische dranken na een bepaald uur.²⁴⁴ Daarnaast werd ook het begrip 'thuis' niet van een definitie voorzien in het MB van 23 maart 2020 waardoor het voor personen met een tweede verblijf initieel ook niet duidelijk was of het tweede verblijf onder 'thuis' viel of niet.²⁴⁵

194. Ook vergat men soms in de wetgeving een aantal zaken op te nemen. Het Grondwettelijk Hof werd bij wijze van voorbeeld niet opgenomen in de opsomming van essentiële instellingen in het MB van 18 maart 2020. Vervolgens werd het Hof plots wel opgenomen in de lijst die bij het MB van 23 maart 2020 werd ingevoerd.²⁴⁶ Ook vergat men bij het MB van 18 maart 2020 melding te maken van de werking van Hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek. Hierdoor was er dan ook geen sprake van strafbare deelneming en verzachtende omstandigheden wat de sancties betreft. Dit werd dan pas in een later MB rechtgezet.²⁴⁷ Tot slot was er ook veel onduidelijkheid omtrent het reisverbod, daar men een lange tijd vergat om aan dit verbod een strafrechtelijke sanctie te koppelen. Zo werden niet-essentiële reizen naar het buitenland al vanaf 18 maart 2020 verboden gesteld.²⁴⁸ Toch duurde het tot 10 juli 2020 vooraleer men de schending van dit verbod strafbaar stelde op grond van artikel 187 van de Civiele Veiligheidswet. Dit alles werkte het rechtszekerheidsbeginsel alvast niet in de hand.²⁴⁹

²⁴⁴ X, "Minister 'verduidelijkt' na commotie: alcohol verkopen bij afhaalmaaltijden mag tot 20 uur", *De Morgen*, 20 oktober 2020, www.demorgen.be/nieuws/minister-verduidelijkt-na-commotie-alcohol-verkopen-bijafhaalmaaltijden-mag-tot-20-uur~be0e534a/ (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

²⁴⁵ A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van Covid-19?", *DJK* 2020, nr. 408, 12-13.

²⁴⁶ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, "Regelgeven in crisistijd", *RDC-TBH* 2020, 1.264.

²⁴⁷ F. KUTY, "Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19" (2e partie), *JT* 2020, 321.

²⁴⁸ Art. 7 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.039.

²⁴⁹ Art. 5 MB 10 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 10 juli 2020, 51.614.

Pseudowetgeving

195. Al snel werd er voor gekozen om naast de formele rechtsinstrumenten te werken met een vorm van pseudowetgeving.²⁵⁰ Dit bracht twee problemen met zich mee. In de eerste plaats kende deze vorm van wetgeving geen juridische waarde. In de Grondwet wordt namelijk bepaald dat regelgeving tot stand dient te komen op de in of krachtens de Grondwet bepaalde wijze.²⁵¹ Zo kan regelgeving ook pas verbindend zijn nadat ze zijn bekendgemaakt in de bij wet bepaalde vorm.²⁵²

196. Pseudowetgeving valt niet onder de ‘in of krachtens de Grondwet bepaalde wijze’, waardoor ze volgens een strikte interpretatie dan ook niet verbindend kan zijn. Toch werd vaak naar dit soort wetgeving verwezen door ministers in de media en in de MB’s zelf.²⁵³

197. Anderzijds bracht deze wetgevingsvorm inzake de preventiemaatregelen ook een aantal inhoudelijke problemen met zich mee naar duidelijkheid, voorspelbaarheid en nauwkeurigheid.

198. Zo omvatte deze wetgevingsvorm namelijk een aantal omzendbrieven. Het opzet hiervan was duidelijkheid brengen in de inhoud van de MB’s. In de omzendbrief van het College van Procureur-Generaal COL nr. 06/2020 las je namelijk dat er ruimte was voor interpretatie wat de maatregelen betreft en daarenboven werd verwezen naar de FAQ voor vragen over de interpretatie en de toepassing van de maatregelen.²⁵⁴

199. Toch bleek de inhoud van de FAQ zelf ook meermaals tegenstrijdig. Zo was deze de ene keer strenger dan de eigenlijke maatregelen en de andere keer dan weer soepeler.²⁵⁵

²⁵⁰ *Supra* 27, Titel 1.4.

²⁵¹ Art. 33, tweede lid Gw.

²⁵² Art. 190 Gw.

²⁵³ J. RIEMSLAGH en T. MOONEN, “Regelgeven in crisistijd”, *RDC-TBH* 2020, nr. 10, 1.261.

²⁵⁴ J. ROZIE en L. CLAES, “Hoe coronaproof is het bijzonder strafrecht?”, *NC* 2020, nr. 3, 225.

²⁵⁵ X, “Dansen op trouwfeesten blijft dan toch verboden: ‘verkeerde interpretatie van ministerieel besluit’”, *VRTNWS*, 6 juli 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/07/05/dansen-feesten/ (laatst geraadpleegd op 17 december 2021); X, “Coronavirus – FAQ over hondenkapsalons kan komende dagen geëvalueerd worden”, *Knack*, 2 november 2020, www.knack.be/nieuws/belgie/coronavirus-faq-over-hondenkapsalons-kan-komende-dagen-gevalueerd-worden/article-belga-1661001.html (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

200. Het feit dat de inhoud van de preventiemaatregelen diende te worden verduidelijkt via pseudowetgeving, toont aan dat men er zich van bewust was dat er met de maatregelen zekere onduidelijkheid gepaard ging. Als daarenboven de inhoud van deze pseudowetgeving dan ook nog eens tegenstrijdig bleek met de inhoud van de preventiemaatregelen zelf, is het voor de rechtsonderhorige op wie de strafbepaling van toepassing was dan ook onmogelijk om met zekerheid uit te maken welke handelingen en verzuimen strafrechtelijke gevolgen met zich meebrachten en welke niet. Hierdoor kan met zekerheid gesteld worden dat de maatregelen niet steeds voldeden aan de duidelijkheids-, nauwkeurigheds- en voorspelbaarheidsvereiste.

De toepassing van een schuldontheffingsgrond: onoverwinnelijke rechtsdwaling?

201. Het lex certa-principe is de tegenhanger van het principe dat iedereen geacht wordt de wet te kennen. Vandaag de dag houdt het lex-certa principe in dat de rechtsonderhorige op basis van de strafbepalingen zelf, en indien nodig ook met behulp van de uitlegging ervan in de rechtspraak, op het ogenblik van het stellen van bepaalde gedragingen moet kunnen uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. In dit geval is er volgens het Hof van Cassatie namelijk sprake van redelijk voorzienbare of voorspelbare strafbepalingen en is dan ook voldaan aan het lex-certa principe.²⁵⁶

202. Deze herijking van de maatstaf van het lex-certa principe in de rechtspraak bracht vervolgens ook een verandering in de rechtspositie van de rechtsonderhorigen met zich mee. Zo wordt sindsdien namelijk van hen verwacht dat ze de nodige – misschien wel doorgedreven – inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat ze de wet weldegelijk kennen. De rechtspraak verwacht de dag van vandaag dus duidelijk veel meer van de rechtsonderhorige waardoor we eerder evolueren naar het principe van ‘de alwetende beklaagde’.²⁵⁷

²⁵⁶ Cass. 29 november 2011, AR P101766N, *Arr. Cass.* 2011, afl. 11, 2444.

²⁵⁷ J. ROZIE, “Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het lex certa-principe in strafzaken”, *RW* 2012-13, afl. 21, 811.

203. De schuldontheffingsgrond van de onverwinnelijke rechtsdwaling houdt in dat de rechtsonderhorige niet wist, of minstens niet kon weten, dat het gedrag dat hij stelde strafrechtelijke gevolgen kende.²⁵⁸ Op basis van het voorgaande lijkt deze grond dan ook niet veel slaagkans te hebben. Dit werd ook bevestigd door het Hof van Cassatie. Zo stelde zij dat de rechtsonderhorige zelfs verwacht wordt zich in zekere zin te laten adviseren, maar dat het inwinnen van verkeerd advies, zelfs indien dit was door een geschikt persoon, op zich niet voldoende is om zich te beroepen op de onverwinnelijke rechtsdwaling als schuldontheffingsgrond.²⁵⁹ Hierdoor lijkt het dat zich beroepen op de foutieve informatie uit de FAQ geen slaagkans zal hebben als schuldontheffingsgrond.

204. Toch kan de vereiste van duidelijke, nauwkeurige en voorspelbare wetgeving niet zomaar volledig buiten spel worden gezet. Er moet dus nog steeds minstens door de strafwetgever worden voorzien in duidelijke taal en strafbaarstellingen die elkaar niet tegenspreken. De veelheid aan normen mag namelijk niet leiden tot de erosie ervan. Ook niet wat de coronamaatregelen betreft.²⁶⁰ Gelet op de preventiemaatregelen zien we toch situaties waarbij de vooropgestelde regelingen zelf niet erg duidelijk waren, waardoor de rechtsfiguur van de onverwinnelijke dwaling niet meer zo onrealistisch lijkt. Ook de FAQ van de overheid zal niet voldoen aan de vereiste van duidelijkheid, nauwkeurigheid en voorzienbaarheid van de strafbepalingen, gelet op het feit dat ook hierin tegenstrijdigheden werden vastgesteld. Deze pseudowetgeving is ten slotte niet eens een formeel rechtsinstrument en kan dus ook geen strafbepalingen omvatten.²⁶¹

205. Met de rechtspraak van het Hof van Cassatie in het achterhoofd wat de adviezen betreft, lijkt het er toch eerder op dat geen enkele rechter deze schuldontheffingsgrond zal aannemen. Op basis hiervan kan men dus vaststellen dat de rechtsonderhorige weinig verweermiddelen heeft wanneer hij geconfronteerd wordt met dergelijke onduidelijke regelgeving zoals de coronamaatregelen. Dit duidt op de lakende rechtsbescherming van de rechtsonderhorigen bij de rechterlijke macht als laatste redmiddel.

²⁵⁸ F. VAN VOLSEM, “De onverwinnelijke rechtsdwaling en de noodtoestand in het bijzonder met betrekking tot milieumisdrijven”, *TMR* 2012, afl. 1, 7.

²⁵⁹ Cass. 1 oktober 2002, *T.Gez.* 2004-05, 131, noot T. BALTHAZAR, *RABG* 2003, 798, noot L. DELBROUCK; Cass. 29 mei 2002, *Arr.Cass.* 2002, 1375.

²⁶⁰ J. ROZIE, “Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het *lex certa*-principe in strafzaken”, *RW* 2012-13, afl. 21, 803.

²⁶¹ J. ROZIE en L. CLAES, “Hoe coronaproof is het bijzonder strafrecht?”, *NC* 2020, nr. 3, 224-225.

3.2.6. *Pandemiewet als oplossing?*

De totstandkoming van de Pandemiewet

206. De werkwijze via MB's op basis van de Civiele Veiligheidswet kende dus op basis van haar legaliteit vanaf het begin van de tweede coronagolf een overvloed aan kritiek. Zo verscheen er op 2 november 2020 een opiniestuk van vijftientig grondwetspecialisten in *De Standaard*. Hierin stelden ook zij dat de Civiele Veiligheidswet niet geschikt was voor de langdurige inperkingen van fundamentele rechten. Daarenboven vereist de Grondwet volgens hen dat het Parlement zelf dient te beslissen over ingrijpende beperkingen op grondrechten.²⁶²

207. Ook door de vertegenwoordigers van de Belgische advocaten volgde er later een opiniestuk in *De Standaard*. Hierin bekritiseerden zij de te grote willekeur in de rechtspraak wat betreft de coronaregels. Hiervoor legden ze de schuld bij het gebrek aan een correcte rechtsgrond en stelden dat er nood was aan een democratisch debat. Ze wezen er daarenboven nog eens op dat de constante wijziging van de regels zorgde voor grote rechtsonzekerheid, wat resulteerde in disproportionele straffen.²⁶³

208. Finaal spande de Liga voor Mensenrechten, samen met haar Franstalige tegenhanger, een zaak in kort geding aan tegen de Belgische Staat, omwille van het feit dat de coronamaatregelen niet op democratische wijze tot stand kwamen. In deze zaak besliste de rechtbank dat de coronamaatregelen onwettig waren. De Belgische staat diende hierdoor binnen een termijn van dertig dagen een einde te stellen aan deze onwettigheid en dit onder dwangsom van vijfduizend euro per dag. Hierdoor kon de regering twee kanten uit. Enerzijds kon ze de coronamaatregelen opheffen, anderzijds kon ze voorzien in een nieuwe wettelijke basis. Gelet op de coronasituatie zat er dan ook maar één ding op: vaart steken achter de nieuwe rechtsgrond.²⁶⁴

²⁶² X, "Grondwetspecialisten eisen coronawet: 'We leggen de regering geen strobreed in de weg'", *De Morgen*, 2 november 2020, www.demorgen.be/nieuws/grondwetspecialisten-eisen-coronawet-we-leggen-de-regering-geen-strobreed-in-de-weg~b4af5635/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

²⁶³ N. PETRALIA, "Vertegenwoordigers Belgische advocaten vragen democratisch debat over coronamaatregelen", *VRT*, 10 februari 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/02/10/opiniestuk-belgische-advocaten/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

²⁶⁴ D. HIROUX, "Coronamaatregelen onwettig, zegt rechter: maar wat betekent dat nu precies? En worden de regels dan opgeheven?", *VRT*, 31 maart 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/03/31/vonnis-coronamaatregelen/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

209. Eind 2020 vatte de regering de werkzaamheden omtrent de Pandemiewet aan. Onder druk van alle kritieken en het kort geding, legde men op 10 februari 2021 het voorontwerp voor aan de Kamer. Dit voorontwerp werd vervolgens goedgekeurd op 26 februari 2021. Pas hierna werd het voorontwerp ter advies voorgelegd aan de Raad van State. Deze ongebruikelijke werkwijze werd aangewend om gehoor te geven aan de schreeuw om het debat ten gronde te voeren in het Parlement. Over het voorontwerp gaf de Raad van State positief advies.²⁶⁵

210. Hierna werd het wetsontwerp door de regering verder uitgewerkt waardoor er nog een verdere bespreking in de Kamer volgde.²⁶⁶ Uiteindelijk verscheen de Pandemiewet dan ook in het Belgisch Staatsblad op 20 augustus 2021.

Rechtsvergelijking van de pijnpunten van de Pandemiewet met de aanpak in Nederland

211. De vraag was dan uiteraard of deze wet wél het hoofd wist te bieden aan de voorgenoemde legaliteitsproblemen. Er diende overal zo snel en efficiënt mogelijk geschakeld te worden binnen het wettelijk kader dat voor handen was. Zo was het dan ook niet enkel voor België maar voor alle rechtstaten niet eenvoudig om op een adequate wijze en met respect voor alle democratische en wettelijke waarborgen een pandemie te bestrijden.²⁶⁷ Zo kenden onze noorderburen gelijkaardige problemen met hun werkwijze waardoor ook zij dienden te zoeken naar een nieuwe rechtsbasis. Door dit gelijkaardige verloop is een vergelijking van de pijnpunten van de Pandemiewet met de aanpak in Nederland relevant voor inzichten in een betere aanpak.

212. In de eerste plaats kan gesteld worden dat de Pandemiewet slechts deels tegemoet wist te komen aan het probleem van de bevoegdheidsverdeling. Hierin werd namelijk een juridische oplossing geboden voor het optreden van de federale overheid in tijden van crisis, waarbij ze in het vaarwater kwam van de exclusieve bevoegdheden van de deelstaten. Anderzijds kende deze transversale bevoegdheid voor de federale overheid net het probleem dat ze de incentive wegnam om verder na te denken over de bevoegdheidsverdeling in geval van crisissen. Zo codificeerde de wet namelijk gewoon de aanpak ten tijde van de MB's.²⁶⁸

²⁶⁵ A. DE FONSECA, “De pandemiewet is in aantocht: eindelijk soelaas?”, *DJK* 2021, nr. 429, 13.

²⁶⁶ H. MUSSELY en P.D.G. CABOOR, “Parlementair recht. De bespreking van het voorontwerp van de pandemiewet in de Kamer: kroniek van een experiment van democratische vernieuwing”, *TVW* 2021, nr. 2, 162.

²⁶⁷ L. DIERICKX en T. VAN DER WEE, “2020, De juridische analyse van het coronajaar”, www.cottyn.eu/belgium/nl/nieuws/item/282-2020-de-juridische-analyse-van-het-coronajaar (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

²⁶⁸ P. POPELIER, “Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbijgeen en toekomstige crisisbeheer”, *RWE* 2021-22, nr. 11, 441-442.

213. In Nederland startte men aanvankelijk met lokale noodverordeningen, uitgevaardigd door een burgemeester als voorzitter van één van de vijftientig afgekondigde veiligheidsregio's. Telkens onder leiding van de minister van Volksgezondheid.²⁶⁹ De Wet publieke gezondheid, die de basis was voor de bevoegdheden van de burgemeesters en de minister²⁷⁰, bleek deze bevoegdheden ook in veel te ruime zin te delegeren aan de uitvoerende macht. Net zoals bij ons zorgde het gebrek aan formele wettelijke tussenkomst voor veel kritiek. Dit omwille van het feit dat door deze werkwijze de inperking van fundamentele rechten en vrijheden soms moeilijk te rechtvaardigen viel.²⁷¹ Hierdoor schakelde Nederland over op een nieuwe manier van werken met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19.²⁷² Met de nieuwe werkwijze werd in Nederland, net zoals in België, het lokale niveau niet volledig verlaten. Alleen kende het lokale niveau wel een andere invulling dan bij ons. Zo was het in Nederland voor de burgemeesters nog mogelijk om volledige ontheffing te verlenen van de toepassing van bepaalde maatregelen, voor zover bijzondere omstandigheden dit vereisten. Daarnaast konden ze ook nog bepaalde specifieke aanwijzingen en bevelen geven in het licht van de lokale omstandigheden. Dit betekende dus dat op lokaal niveau nog volledig kon worden afgeweken van de nationale maatregelen, indien dit gelet op de lokale omstandigheden nodig werd geacht.²⁷³

214. Wat het delegatieprobleem betreft werd er met de Pandemiewet wel vooruitgang geboekt. Toch gebeurde ook dit niet zonder enige kritiek. Via deze wet werd de wetgevende bevoegdheid namelijk in de eerste plaats gedelegeerd aan de Koning, in plaats van aan de MBZ. Dit was de positieve kant van het verhaal. Maar indien het optreden van de uitvoerende macht zo dringend was dat de handtekening van de Koning niet meer kon worden bekomen, kon nog een bij ministerraad overlegd MB worden uitgevaardigd.²⁷⁴ In deze uitzonderingsbepaling zat volgens de Raad van State een tegenstrijdigheid. Zo kon het nooit dermate dringend zijn dat er geen tijd was om de handtekening van de Koning te bekomen, maar wél overleg te plegen in de ministerraad.²⁷⁵

²⁶⁹ M.A.D.W. DE JONG, "Tijd voor een Wet maatregelen virusuitbraak? Over grondslagen voor afdwingbare gedragsvoorschriften", *RegelMaat* 2021, 7.

²⁷⁰ Art. 7, eerste lid juncto art. 6, vierde lid wet publieke gezondheid.

²⁷¹ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheidscrisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19", *TVW* 2021, nr. 4, 284.

²⁷² Wet van 28 oktober 2020 houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn.

²⁷³ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheidscrisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19", *TVW* 2021, nr. 4, 289.

²⁷⁴ Art. 4, §1, laatste lid wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021, 90.048.

²⁷⁵ Adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021, randnr. 66.

215. De delegatie ging in Nederland van het lokale niveau over naar het federale niveau met de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19. Waar de bevoegdheden eerst werden gedelegeerd aan de burgemeesters, onder leiding van een minister, worden ze sinds de nieuwe rechtsbasis rechtstreeks gedelegeerd aan het ministerieel niveau. Anders dan ons, delegeerde Nederland niet aan één enkele minister maar aan zowel de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de minister van Justitie en Veiligheid als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²⁷⁶ Waar wij dus bij de Pandemiewet via KB's begonnen te werken startte Nederland aan een werkwijze met MB's. Terwijl de Nederlandse Raad van State, afdeling Advisering, meermaals vaststelde dat er niet werd voldaan aan de voorwaarde om te delegeren aan het ministerieel niveau, bleef men deze werkwijze toch aanhouden.²⁷⁷

216. Tot slot zou je denken dat door het werken met KB's bij de Pandemiewet het probleem van de afwezigheid van parlementaire inbreng werd verholpen. Zo was er sindsdien parlementaire bekrachtiging vereist voor het afkondigingsbesluit van de epidemische noodsituatie.²⁷⁸ Maar ook hier kan men weer opmerkingen bij maken. Zo werd er namelijk niet gewerkt met een wetsontwerp dat alle procedurele stappen had doorlopen. De regering koos ervoor om wat deze wet betrof een voorontwerp meteen aan het Parlement aan te bieden ter bespreking. Daarenboven werd er voor de eigenlijke maatregelen van bestuurlijke politie, die werden genomen ná het afkondigingsbesluit, niet voorzien in bekrachtiging door het Parlement. Hierdoor was er inhoudelijk gezien niet meteen meer inbreng van het Parlement, aangezien parlementaire debattering over de maatregelen zélf terug uit bleef.²⁷⁹

²⁷⁶ Artikel XI. Citeertitel wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn.

²⁷⁷ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheids crisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19", *TVW* 2021, nr. 4, 290.

²⁷⁸ Art. 3, §2, tweede lid wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021, 90.047.

²⁷⁹ P. POPELIER, "Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbije en toekomstige crisisbeheer", *RWE* 2021-22, nr. 11, 434.

217. De betrokkenheid van de wetgever was in Nederland net omgekeerd. Wat de regeling van de verlenging van de toepassing van het wettelijk kader betreft, was er net geen uitdrukkelijke bekrachtiging vereist van het Parlement. Bij het nemen van de concrete coronamaatregelen werden de volksvertegenwoordigers daarentegen net meer betrokken. In Nederland werd namelijk na het advies van de Raad nog voorzien in een procedure tot aanneming van de betrokken ministeriële regelingen. Dit resulteerde dus in grondige debattering over de voorliggende teksten betreffende de maatregelen.²⁸⁰

218. Beide landen kenden dus gelijkaardige moeilijkheden bij de start van de pandemie maar de gelijkaardige moeilijkheden zorgden vaak voor verschillende benaderingen. Toch lijkt de aanpak van Nederland in sommige opzichten ook nuttig voor België. Zo zou de mogelijkheid voor de lokale overheden om af te wijken van de federale maatregelen ook in ons land kunnen gezorgd hebben voor een meer gedifferentieerde aanpak van de pandemie. Onze lokale overheden mochten de federale maatregelen namelijk enkel strenger toepassen. Volledig afwijken van wat federaal werd opgelegd was bij ons dus geenszins mogelijk. Daarnaast zou men bij de overschakeling op de Pandemiewet ook meer gehoor moeten gegeven hebben aan de enorme kritiek op de afwezigheid van parlementaire inbreng. Daar waar België het nog steeds belangrijker vond om voldoende flexibiliteit en snelheid aan de dag te kunnen leggen bij het nemen van de eigenlijke maatregelen, schonk Nederland in een tweede fase wel meer aandacht aan de vraag naar meer betrokkenheid van de wetgever. Tot slot maakte Nederland ook veel sneller werk van de overschakeling op een nieuwe rechtsbasis. De Belgische Pandemiewet liet daarentegen veel langer op zich wachten en trad zelfs niet meteen in werking eens ze voor handen was. Hierdoor lijkt onze wet eerder een gemiste kans om de huidige pandemie aan te pakken en zal ze in de toekomst haar meerwaarde nog moeten bewijzen.²⁸¹

²⁸⁰ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, “De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheids crisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19”, *TVW* 2021, nr. 4, 292.

²⁸¹ *Ibid*, 296.

3.3. Het gelijkheidsbeginsel

219. Zoals reeds eerder vermeld dient bij het opleggen van maatregelen ook rekening te worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel. Het is van belang dat de preventiemaatregelen voor iedereen op dezelfde manier worden toegepast. Toch wordt een onderscheiden behandeling hierdoor niet volledig uitgesloten. Het kan nog steeds verantwoord zijn, mits dit met het oog op het beschermen van de volksgezondheid gebeurt en voor zover dat onderscheid ook proportioneel is ten aanzien van het daarmee nagestreefde doel.²⁸²

220. Toch was het zo dat er zaken aanhangig werden gemaakt bij de hoven en rechtbanken waarbij ook dit beginsel werd geschonden in sommige gevallen. Het schoolvoorbeeld hierbij betrof de sluitingsregeling. Maar ook over het samenscholingsverbod en het Covid Safe Ticket kan daarnaast iets gezegd worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

1) Sluitingsregels

De inrichtingen behorend tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector

221. Vanaf het begin van de uitbraak in 2020 werden de inrichtingen behorend tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector volledig gesloten. Enkel de hotels mochten – uitgezonderd van hun bijhorende restaurants – openblijven. Ook de mogelijkheid tot het afhalen en laten leveren van maaltijden bleef aan de orde.²⁸³ De sluiting van deze inrichtingen bleef een hele tijd de regel, maar er kwamen doorheen de tijd wel een aantal uitzonderingen op de regel bij die terug toegankelijk werden voor het publiek.²⁸⁴

222. Later besliste men om ook de horecasector terug aan de slag te laten gaan, op voorwaarde dat men bepaalde modaliteiten naleefde. Enkel de discotheken en dancings moesten wat deze sector betreft nog volledig gesloten blijven.²⁸⁵

²⁸² *Supra* 37-38, Titel 2.3.

²⁸³ Art. 2 MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.581; Art. 1 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.038.

²⁸⁴ Art. 1 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, 33.336; Art. 1 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.732; Art. 1 MB 25 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* 25 mei 2020, 37.434.

²⁸⁵ Art. 1 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.548.

223. De openingsmodaliteiten van de horeca werden gedurende een lange periode regelmatig aangepast.²⁸⁶ Zo werd onder andere het toegelaten aantal personen per tafel naar beneden gehaald.²⁸⁷ Ook in het eerste MB van Annelies Verlinden werd het aantal toegelaten personen per tafel aangepast door naar aantal een onderscheid te maken tussen restaurants en drankgelegenheden.²⁸⁸

224. Uiteindelijk schakelde men terug over op de sluitingsregel voor de horecasector. Enkel logiesvormen met inbegrip van hun restaurants en grootkeukens konden openblijven mits de naleving van bepaalde modaliteiten.²⁸⁹ Als uitzondering hierop moesten vakantieparken, bungalowparken en campings toch de deuren sluiten, voor zover personen daar niet hun vaste verblijfplaats hadden.²⁹⁰

225. Het duurde niet lang vooraleer men naast de horecasector ook de sluitingsregel terug oplegde voor de andere inrichtingen behorend tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector. Daarnaast was er wel een hele reeks inrichtingen die, mits bepaalde voorwaarden werden nageleefd, toch toegankelijk bleven voor het publiek, als uitzondering op de regel.²⁹¹

²⁸⁶ Art. 5 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.718.

²⁸⁷ Art. 3 MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2020, 56.020.

²⁸⁸ Art. 2 MB 8 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 8 oktober 2020, 71.320.

²⁸⁹ Art. 6 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.345.

²⁹⁰ Art. 4, §1, lid 2 MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.930.

²⁹¹ Art. 8 MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020, 78.139.

226. Daarna volgden vele versoepelingen inzake de horeca en evenementensector elkaar op. Zo mochten, wat de horeca betreft, in eerste instantie de terrassen terug open van acht uur 's ochtends tot tien uur 's avonds met maximum vier personen per tafel.²⁹² Aan het begin van de zomer van 2021 besliste men vervolgens de horeca, mits een aantal voorwaarden werden nageleefd, zowel binnen als buiten te heropenen tot en met half twaalf 's nachts. Stilaan werden ook indoor- als outdoor-evenementen met steeds grotere aantallen toegestaan.²⁹³ Deze aantallen werden vervolgens nogmaals opgetrokken²⁹⁴ waarna later vele modaliteiten in de horecasector vervielen. Voor evenementen met minder dan tweehonderd personen indoor en minder dan vierhonderd personen outdoor golden er uiteindelijk in principe zelfs geen coronamaatregelen meer²⁹⁵. Vanaf 1 oktober 2021 gingen ook de discotheken en dancings terug open.²⁹⁶

227. Ook bij de Pandemiewet bleven de inrichtingen behorend tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve, evenementensector en horecasector geopend. Al moesten ook hier terug modaliteiten voor worden nageleefd.²⁹⁷

²⁹² Art. 4 MB 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, *BS* 7 mei 2021, 47.142.

²⁹³ Art. 4 MB 4 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 56.948; Art. 14 MB 4 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 56.950.

²⁹⁴ Art. 4 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 juni 2021, 64.948; Art. 12 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 juni 2021, 64.949.

²⁹⁵ Art. 10 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 augustus 2021, 91.543.

²⁹⁶ Art. 3 MB 27 september 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 27 september 2021, 104.061.

²⁹⁷ Art. 5 en 7 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 10.

Handelszaken, winkels en winkelcentra

228. Met uitzondering van de apotheken, voedingswinkels en de winkels die niet voor de voeding bestemde producten verkopen gold er in het weekend ook een sluitingsregel voor de winkelcentra en de handelszaken.²⁹⁸ Een paar dagen later werd al beslist om de sluitingsregel voor deze zaken ook door te trekken naar de weekdays. Enkel voedingswinkels, dierenvoedingswinkels, apotheken, krantenwinkels, tankstations, leveranciers van brandstoffen en kappers mochten toen openblijven. Voor de openblijvende winkels werden daarnaast een aantal voorwaarden voorzien om de verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan.²⁹⁹ Het duurde niet lang vooraleer men kappers niet langer als een uitzondering op de sluitingsregel zag, waardoor ook zij de deuren moesten sluiten.³⁰⁰

229. In de periode daarna kende men een aantal bijkomende winkels die als uitzondering op de sluitingsregel terug open mochten, mits bepaalde voorwaarden werden nageleefd.³⁰¹

230. Vervolgens werd het heropenen van de ondernemingen terug de regel. Er bleven slechts, als uitzondering op de regel, nog een aantal ondernemingen gesloten.³⁰² In eerste instantie waren dat voornamelijk de contactberoepen, maar het duurde niet lang vooraleer ook een aantal daarvan terug de deuren openden.³⁰³ De heropening van de ondernemingen was opnieuw wel voor zover bepaalde modaliteiten werden nageleefd. Ook moesten preventiemaatregelen om de verdere verspreiding van het virus te beperken worden voorzien.

²⁹⁸ Art. 3 MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.581.

²⁹⁹ Art. 1 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.038.

³⁰⁰ Art. 1 MB 24 maart 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* 24 maart 2020, 17.826.

³⁰¹ Art. 1 MB 3 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* 3 april 2020, 24.620; Art. 1 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, 16.891; Art. 1 MB 30 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* 30 april 2020, 30.028.

³⁰² Art. 1 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, 33.335.

³⁰³ Art. 1 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.729.

231. Hierna volgde weer een verstrengingstendens. Zo moesten in eerste instantie, naast discotheken en dancings, ook de jacuzzi's, stoomcabines en hammams gesloten blijven, behalve indien hun gebruik privé was.³⁰⁴ Een paar maanden later werd vervolgens ook beslist dat alle niet-essentiële winkels terug dicht moesten. De sluitingsregel was dus terug van kracht. Deze keer mochten winkels wel een afhaalpunt of afhaling op afspraak voorzien. Opnieuw bleven slechts een aantal uitzonderingen op de regel open, mits bepaalde voorwaarden werden nageleefd.³⁰⁵

232. Het duurde tot 1 december vooraleer de ondernemingen die goederen of diensten aanboden aan consumenten terug open mochten, voor zover ze bepaalde voorwaarden naleefden. Enkel een aantal contactberoepen moesten in het begin nog steeds gesloten blijven. Later werd dan beslist dat ook zij terug aan het werk konden.³⁰⁶

233. Tot slot kende men hierna nog één periode waarin de niet-essentiële winkels terug gesloten werden of enkel toegankelijk bleven op afspraak. Daarnaast moesten ook de niet-medische contactberoepen terug de deuren sluiten.³⁰⁷ Exact één maand later konden de niet-medische contactberoepen terug aan het werk en ook de niet-essentiële winkels moesten niet langer op afspraak werken.³⁰⁸ Wat de modaliteiten van het winkelen betreft werden ze ook steeds minder streng.³⁰⁹

234. Ook bij de Pandemiewet mochten de ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanbieden aan consumenten nog steeds geopend blijven, mits bepaalde modaliteiten werden gerespecteerd.³¹⁰

³⁰⁴ Art. 6 MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.719.

³⁰⁵ Art. 6 MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.931.

³⁰⁶ Art. 3 MB 6 februari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 7 februari 2021, 10.319.

³⁰⁷ Art. 3 MB 26 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 maart 2021, 29.300.

³⁰⁸ Art. 2 MB 24 april 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 april 2021, 37.773.

³⁰⁹ Art. 2 MB 27 juli 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2021, 76.947.

³¹⁰ Art. 4 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 9.

Nachtwinkels

235. In eerste instantie werd het openingsuur van de nachtwinkels teruggeschroefd naar tien uur 's avonds.³¹¹ Vervolgens werd dit uur aangepast naar één uur 's nachts³¹² waarna het uiteindelijk terug tot tien uur 's avonds werd beperkt. Daarenboven mochten ook de nachtwinkels na acht uur 's avonds geen alcoholische dranken meer verkopen tot en met het sluitingsuur.³¹³ Uiteindelijk werd dit uur in eerste instantie opgetrokken tot half twaalf 's nachts waarna het terug werd veranderd naar één uur 's nachts.³¹⁴ Uiteindelijk schafte men het sluitingsuur af, waardoor de nachtwinkels weer volgens hun gebruikelijke openingsuren konden werken en zo dus tot later dan één uur 's nachts open bleven.³¹⁵

Markten

236. Ook de markten werden in begin volledig afgeschaft met uitzondering van de voedselkramen die onmisbaar waren voor voedselvoorziening in gebieden die geen commerciële voedselinfrastructuren hebben.³¹⁶

237. Ongeveer twee maanden later werden de markten terug geopend voor het publiek met maximaal vijftig kramen, mits bepaalde modaliteiten werden nagekomen.³¹⁷ Vervolgens kende men een aantal kleine aanpassingen aan de modaliteiten van de organisatie van de markten, maar verder waren er geen belangrijke wijzigingen.

³¹¹ Art. 1 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.038.

³¹² Art. 1 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.548.

³¹³ Art. 12 MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.346.

³¹⁴ Art. 9 MB 4 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 56.949; Art. 8 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juni 2021, 64.949.

³¹⁵ Art. 6 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.543.

³¹⁶ Art. 1 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.038.

³¹⁷ Art. 1 MB 15 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* 15 mei 2020, 35.732.

238. Vervolgens werd begin november van het jaar 2020 beslist dat markten die in hoofdzaak essentiële goederen aanbieden, mits de preventiemaatregelen werden gerespecteerd, geopend mochten blijven. Alle andere vormen van markten waren niet langer toegelaten.³¹⁸ Het duurde tot midden 2021 vooraleer deze maatregel werd versoepeld en markten, mits de gemeentelijke overheid dit toeliet, terug door konden gaan. Ook moesten de marktkramers daarenboven terug bepaalde modaliteiten naleven.³¹⁹

239. In de periode daarna kende men enkel nog een aantal versoepelingen ten aanzien van deze modaliteiten.³²⁰

240. Ook wanneer men werkte met de Pandemiewet bleven de markten geopend, mits de modaliteiten werden nageleefd.³²¹

241. Als je de evolutie van deze regel bekijkt, zie je dat in sneltempo erg veel werd aangepast, waardoor je soms de bomen door het bos niet meer zag. Ook waren er veel verschillende organisaties die wel of niet moesten sluiten ten opzichte van anderen. Dit bleek soms zonder enige logica. Zo kwamen er zaken voor de rechter waaruit bleek dat het gelijkheidsbeginsel niet steeds consequent werd toegepast. Zo vonden bepaalde handelszaken dat hun rechten geschonden werden doordat de doe-het-zelf-zaken met een algemeen assortiment, tuincentra en boomkwekerijen wel geopend mochten blijven, terwijl andere handelszaken die gelijkaardige producten aanboden moesten sluiten. Ook leek niet iedereen op gelijktijdige wijze dezelfde rechten terug te krijgen, daar de versoepelingen niet altijd op hetzelfde moment verliepen voor personen in gelijkaardige situaties.³²² Als gevolg hiervan waren sommige personen nog steeds vatbaar voor bestraffing waar anderen in gelijkaardige situaties dit niet meer waren.

³¹⁸ Art. 7 MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.933.

³¹⁹ Art. 11 MB 4 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 56.950.

³²⁰ Art. 9 MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juni 2021, 64.949; Art. 8 MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.543; Art. 4 MB 27 september 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 september 2021, 104.062.

³²¹ Art. 11 KB 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 28 oktober 2021, 11.

³²² P. POPELIER, "Crisisbeheer per ministerieel besluit", *TVW* 2020, nr. 4, 283.

242. Ook de Raad van State was van mening dat het onderscheid in behandeling in sluitingsregels tussen de vakantieparken, bungalowparken en campings en de andere logiesvormen het gelijkheidsbeginsel schond. Ze oordeelde dat er door de regelgever geen aannemelijke verantwoording gegeven werd met het oog op het wettig doel voor het feit dat de andere logiesvormen geopend konden blijven en deze drie gevallen niet.³²³

2) Samenscholingsverbod

243. Ook wat een aantal verboden activiteiten en uitzonderingen daarop onder het samenscholingsverbod betrof, waren er problemen terug te vinden met het gelijkheidsbeginsel. Zo waren er ook religieuze groeperingen van mening dat er een schending plaatsvond van de vrijheid van eredienst. Ze begrepen in eerste instantie dat beperkingen daarop mogelijk waren met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, zolang ze daarenboven terug proportioneel zijn. Maar vanaf het ogenblik dat er versoepelingen kwamen ten aanzien van activiteiten van economische, sociale, culturele en sportieve aard en zij achter bleven, trokken ze verontwaardigd naar de Raad van State. In deze zaak kwam de Raad van State jammer genoeg niet tot de beoordeling van het middel, omdat ze oordeelde dat er geen sprake was van uiterst dringende noodzakelijkheid. Hoe dan ook is het duidelijk dat de verschillende behandeling niet te staven viel, zolang er geen duidelijke verantwoording voor werd voorzien.³²⁴ Dit werd ook bevestigd door het feit dat na enige tijd na dit arrest de wetgeving werd aangepast, waardoor de activiteiten van erediensten terug hervat konden worden, mits een aantal modaliteiten werden nageleefd.³²⁵

³²³ B. MEEUSEN, “Raad van State geeft vorm aan relatie met overheid”, *DJK* 2021, nr. 423, 12.

³²⁴ RvS 28 mei 2020, nr. 247.674.

³²⁵ J. FLO, “Overheid moet coronamaatregelen versoepelen voor erediensten”, *Juristenkrant* 2020, afl. 420, 3.

3) Het Covid Safe Ticket

244. De derde maatregel die het gelijkheidsbeginsel op de proef stelde, was het gebruik van het Covid Safe Ticket. Maakt deze maatregel namelijk geen onderscheid tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden? En zo ja, was dit onderscheid wel verantwoord?

245. Al snel bleek dat de vaccinaties niet het gewenste resultaat boden. Zo kon je als gevaccineerde namelijk nog steeds besmet raken, ziek worden en andere mensen besmetten. Toch waren het enkel de niet-gevaccineerden die sterk beperkt werden in hun bewegingsvrijheid. Zij konden gewoonweg niet meer op café, op restaurant, naar de bioscoop, enz., louter door het niet beschikken over het Covid Safe Ticket. Indien zij zich toch op deze plaatsen wensten te begeven, dienden ze telkens opnieuw een test te laten uitvoeren tegen betaling. Vaccineren was daarentegen gratis in ons land. Gelet op het feit dat de vaccinaties niet het gewenste resultaat opleverden ten aanzien van de volksgezondheid als legitiem doel, was deze verschillende behandeling dan ook niet langer te verantwoorden. Op basis hiervan kan dan ook gesteld worden dat de plicht voor niet-gevaccineerden om deze dure tests af te leggen niet proportioneel was ten aanzien van het daarmee nagestreefde doel.³²⁶

246. Andere mogelijkheid voor niet-gevaccineerden om zich toch op deze plaatsen te begeven zonder vaccinatiecertificaat was met het herstelcertificaat. Indien je op een bepaald tijdstip een covid-test afnam met vervolgens een positief resultaat, kon je ook hiervoor een certificaat ontvangen. Je moest als niet-gevaccineerde dus eerst corona hebben gehad om deze betalende tests te kunnen vermijden. Ook in dit certificaat zelf zat nog een verschil met gevaccineerden. Zo was dit certificaat namelijk slechts zes maanden geldig, terwijl het vaccinatiecertificaat een geldingsduur van één jaar kende in ons land. Een studie toonde nochtans aan dat de bescherming na een besmetting met het coronavirus minstens één jaar bedraagt.³²⁷ Hierdoor was er ook geen verantwoording voorhanden, wat een verschillende geldingsduur van de certificaten betreft. Een gelijke behandeling van herstelden en gevaccineerden was hierdoor sterk aanbevolen.³²⁸

³²⁶ M. TERSAGO, “Enkele medisch-juridische bezorgdheden tegen een algemene vaccinatieplicht tegen het coronavirus”, *DJK* 2021, nr. 439, 13.

³²⁷ N. KOJIMA en J. KLAUSNER, “Protective immunity after recovery from SARS-CoV-2 infection”, [www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(21\)00676-9/fulltext#:~:text=Several%20studies%20have%20found%20that,compared%20with%20that%20from%20vaccination](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(21)00676-9/fulltext#:~:text=Several%20studies%20have%20found%20that,compared%20with%20that%20from%20vaccination) (laatst geraadpleegd op 25 december 2021).

³²⁸ P. DE HERT en K. WIJSHOF, “Gevaccineerd, of hersteld? Gelijke rechten voor iedereen”, *DJK* 2021, nr. 440, 13.

3.4. Het evenredigheidsbeginsel

247. Hierna volgt een bespreking van de verschillende elementen die mee in rekening dienen te worden gebracht bij de afweging van de preventiemaatregelen naar hun evenredigheid. Een loutere benadering vanuit het nut, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit *sensu stricto* volstaat niet voor de coronamaatregelen. Ook de veranderende toetsingsintensiteit van de rechter en nog een aantal andere elementen zullen een belangrijke rol spelen bij de evenredigheidstoets. Tot slot wordt ook de verhouding tussen het evenredigheids- en het voorzorgsbeginsel bekeken.

3.4.1. Legitimiteit

248. Als eerste stap gaan de rechterlijke instanties dus op zoek naar het doel dat door de wetgever werd nagestreefd met de regelgeving. Eens het doel is vastgesteld, kan vervolgens worden nagegaan of het om een legitieme doelstelling gaat of niet. Concreet betekent dit dat het doel het algemeen belang moet nastreven.³²⁹

249. De wetgever beschikt dus over een ruime beleidsvrijheid waardoor regelgeving ook beperkingen op bepaalde fundamentele rechten en vrijheden met zich mee kan brengen. Toch kan dit worden gerechtvaardigd omwille van de legitieme doelstelling.³³⁰ Wat men dan dient te verstaan onder ‘algemeen belang’ is mede afhankelijk van de rechten die door deze regelgeving worden ingeperkt. Met het oog op de inperking van deze rechten kan namelijk worden nagegaan welke belangen deze inperkingen al dan niet kunnen rechtvaardigen.³³¹

250. De rechtvaardiging kan soms worden afgeleid uit de regelgeving zelf. Zo moet de wetgever namelijk een duidelijke doelstelling formuleren.³³² Indien dit niet het geval is, kan de rechter zich ook baseren op de parlementaire voorbereidingen van de regelgeving van de wetgever om na te gaan of er sprake is van een legitiem doel. Als ook daarin niets terug te vinden valt, is er nog de mogelijkheid dat de rechterlijke instanties zelf op zoek gaan naar de bedoeling van wetgever.³³³

³²⁹ B. MEEUSEN, “De ene toets is de andere niet: variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2020, 366.

³³⁰ Adv.RvS, 7 april 2021, nr. 68.936/AV, nr. 74-75.

³³¹ D. DE BOT, “[Toelaatbaarheid van gegevensverwerking] Een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van openbaar gezag” in D. DE BOT, *De toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de Belgische context. Commentaar op de AVG, de Gegevensbeschermingswet en de Wet Gegevensbeschermingsautoriteit*, 429-430.

³³² P. POPELIER, “Beginselen van behoorlijke wetgeving in de rechtspraak”, *TPR* 1995, 1.069.

³³³ B. MEEUSEN, “De ene toets is de andere niet: variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2020, 367.

251. Ook de regelgeving omtrent de coronamaatregelen brachten, zoals reeds besproken, een groot aantal inperkingen op fundamentele rechten met zich mee. Ook hiervoor diende dan in de eerste plaats het legitiem doel van deze regelgeving te worden nagegaan. Uit de overwegingen van de MB's zelf viel af te leiden dat deze maatregelen genomen werden met het oog op de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de volksgezondheid.³³⁴

252. Gelet op de rechten die door de preventiemaatregelen uit deze MB's werden ingeperkt, zien we dat het in grote mate gaat over de inperking van het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven zoals voorzien in artikel 8 van het EVRM, vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst uit artikel 9 van het EVRM, maar vooral het recht op bewegingsvrijheid uit artikel 2 van het vierde aanvullende protocol bij het EVRM. Al deze rechten zijn zoals reeds eerder aangehaald niet absoluut, waardoor inperking ervan mogelijk is, indien hiervoor een rechtvaardiging voor handen is.³³⁵ Deze rechtvaardiging valt bij deze rechten terug te vinden in de tweede of derde paragraaf van de artikelen zelf. Hierin lezen we namelijk dat deze rechten onder andere ook kunnen worden ingeperkt, indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van de gezondheid en de openbare veiligheid.³³⁶

253. Het staat vast dat de maatregelen – met het oog op het tegengaan van een besmettelijke ziekte en infecties – ter bescherming van de (volks)gezondheid waren. Ook overlapt deze doelstelling wat met de doelstelling betreffende de openbare orde.³³⁷ Hieruit kan worden afgeleid dat de preventiemaatregelen op zich een legitiem doel nastreefden. Met deze toets van het evenredigheidsbeginsel leken deze maatregelen dus geen problemen te ondervinden.³³⁸

³³⁴ Bv. MB 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 maart 2020, 17.604; Adv.RvS, 7 april 2021, nr. 68.936/AV, nr. 74, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf#search=68.936%2FAV.

³³⁵ *Supra* 42, nr. 100.

³³⁶ Art. 8, §2 EVRM; Art. 9, §2 EVRM; Art. 2, §2-3 Vierde Prot. EVRM.

³³⁷ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 319-320.

³³⁸ L. TODTS, "Vrijheid in crisis: coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid", *DJK* 2020, nr. 408, 11.

3.4.2. De geschiktheid en de noodzakelijkheid

254. De regelgeving moet ook adequaat zijn. Deze toets gaat daarom vervolgens in de eerste plaats na of de regelgeving die met het oog op een legitiem doel wordt aangenomen daarenboven ook nuttig en relevant is om dat doel te bereiken.³³⁹ Met andere woorden wil dit zeggen dat het moet gaan om adequate regelgeving waarbij het vooropgestelde doel moet kunnen worden bereikt met de middelen die voorzien worden in die regelgeving.³⁴⁰

255. Rekeninghoudend met het feit dat er ook steeds andere regelgeving voorhanden kan zijn die even geschikt is om het legitieme doel te bereiken, dient men dan in de tweede plaats na te gaan of deze regelgeving noodzakelijk en dus onmisbaar is met het oog op het doel. Bij de keuze tussen de verschillende mogelijkheden moet worden gekozen voor de regelgeving die het minst nadeel toebrengt aan andere doelen of belangen.³⁴¹ Concreet betekent dit volgens de “least restrictive alternative-doctrine”³⁴² dat bij de gekozen regelgeving moet worden nagegaan of daarin wordt gewerkt met de middelen die het minst beperkend zijn voor de mensenrechten die door deze regelgeving in het gedrang komen.³⁴³ Bij deze test wordt er dus een vergelijking gemaakt met andere regelgeving.

³³⁹ W. VAN GERVEN, “De beginselen 'subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking' in het Europese Gemeenschapsrecht”, *RW* 1991-92, 1.244.

³⁴⁰ A. COOLBRANDT, *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité : het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 16.

³⁴¹ W. VAN GERVEN, “De beginselen 'subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking' in het Europese Gemeenschapsrecht”, *RW* 1991-92, 1.244.

³⁴² L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 329; *Adv.RvS*, 7 april 2021, nr. 68.936/AV, nr. 75.

³⁴³ A. COOLBRANDT, *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité : het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 16.

3.4.3. *De proportionaliteit sensu stricto*

256. Bij de laatste toets stellen we ons dan de vraag of het nagestreefde doel of het concrete resultaat wel voldoende opweegt tegen de nadelen die het met zich meebrengt ten aanzien van de andere beschermenswaardige belangen.³⁴⁴ Hier gaat het dus niet over een vergelijking betreffende de regelgeving, maar wel betreffende de voor- en nadelen van de uiteindelijk gekozen regelgeving.³⁴⁵ Deze laatste toets is de meest doorslaggevende, aangezien hierin het ‘fair balance-gegeven’ duidelijk terug te vinden is.³⁴⁶

3.4.4. *Veranderende toetsingsintensiteit bij de evenredigheidscontrole*

257. Naast de voorgaande drie toetsen speelt ook de veranderende toetsingsintensiteit van de toetsende rechter een rol bij de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel.³⁴⁷ Zo stelde de Raad van State dat de minister “in het licht van de dringende bestrijding van een ongeziene en meest ernstige (internationale) gezondheids crisis waarmee België zich geconfronteerd ziet, over de meest ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid” beschikt.³⁴⁸ Toch brengt dit niet met zich mee dat de overheid zich gewoonweg kan beroepen op haar meest ruime beoordelingsvrijheid ter zake om maatregelen te nemen die verre beperkingen doorvoeren in fundamentele rechten en vrijheden. Zo neemt deze beoordelingsruimte doorheen de tijd namelijk af, waardoor er bij latere coronagolven minder beoordelingsvrijheid was voor de overheid, gelet op opgebouwde kennis en vooruitziendheid uit voorgaande golven.³⁴⁹ Dit betekent dus dat bij deze latere controles van de evenredigheid, de toetsingsintensiteit van de toetsende rechter strenger was dan bij eerdere controles.³⁵⁰

³⁴⁴ P. POPELIER, “Beginselen van behoorlijke wetgeving in de rechtspraak”, *TPR* 1995, 1072.

³⁴⁵ A. COOLBRANDT, *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité : het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 16.

³⁴⁶ L. TODTS, *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsel, Intersentia, 2021, 32.

³⁴⁷ B. MEEUSEN, “De ene toets is de andere niet: variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2020, 363.

³⁴⁸ RvS 27 april 2020, nr. 247.452, *nv Andreas Stihl e.a.*, overw. 30, *TBP* 2020 (weergave), afl. 7, 357.

³⁴⁹ C. VAN DE HEYNING en P. POPELIER, “De ruimte om grondrechten drastisch in te perken verdwijnt na elke nieuwe golf”, *Knack*, 10 augustus 2020, www.knack.be (laatst geraadpleegd op 2 februari 2022).

³⁵⁰ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Chartre, 2021, 339.

3.4.5. *Andere elementen die de afweging mede beïnvloeden*

258. Tot slot zijn er daarnaast ook nog een aantal elementen af te leiden uit de rechtspraak van het EHRM en de Raad van State die het resultaat van de evenredigheidsafweging mede beïnvloeden.

259. In de eerste plaats spelen de aard en de ernst van de (mogelijke) ordeverstoring in het concrete geval een rol. Hoe uitzonderlijker de situatie, hoe meer begrip de toetsende rechter zal kennen voor verregaande, strengere maatregelen.³⁵¹

260. Ten tweede wordt ook gekeken naar de beperking van de fundamentele rechten en vrijheden in tijd en ruimte. Te algemene beperkingen zonder enige tijdslimiet kunnen niet, daar inperking van deze rechten de uitzondering moet blijven op de regel. Ze mogen dus slechts duren zolang het nodig is om het beoogde doel te bereiken. Hetzelfde geldt voor het ruimtelijk toepassingsgebied. Ze mogen ruimtelijk namelijk ook niet verder gaan dan nodig met het oog op dit doel.³⁵²

261. Ten derde moet in zekere zin ook rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden van de personen die onder de regel vallen. Er moeten dus tot op zekere hoogte bepaalde uitzonderingen op de beperking mogelijk zijn.³⁵³

262. Ten vierde blijkt uit de rechtspraak van de Raad van State ook duidelijk dat men nagaat of er werkelijk werd gekozen voor het minst ingrijpende alternatief. Indien er minder verregaande maatregelen hetzelfde resultaat zouden kennen ten aanzien van het beoogde doel zou de gekozen maatregel de proportionaliteitstoets niet doorstaan. Dit criterium blijkt uit de noodzakelijkheidseis.³⁵⁴

³⁵¹ L. TODTS, *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsel, Intersentia, 2021, 36-37.

³⁵² *Ibid*, 37-40.

³⁵³ *Ibid*, 40-41.

³⁵⁴ *Ibid*, 41-43.

263. Tot slot spelen ook nog de procedurele waarborgen, zoals de aanwezigheid van rechterlijke controle op nationaal niveau, een rol bij de beoordeling van het evenredigheidsbeginsel.³⁵⁵ Ook is het zo dat de voorbereiding van de wetgevende teksten in geval van de coronacrisis snel moest gaan omwille van de onvoorspelbare en snel veranderende situatie. Hierdoor waren de consequenties van een aantal maatregelen pas duidelijk nadat deze teksten reeds waren aangenomen. Voor de evenredigheidstoets van de coronamaatregelen was het daarom als procedurele waarborg mede van belang dat er een wetenschappelijke onderbouwing werd voorzien voor de coronamaatregelen.³⁵⁶

3.4.6. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel op de preventiemaatregelen

264. Gelet op de voorgaande drie testen, de veranderende toetsingsintensiteit en de opgesomde elementen die het toetsingsresultaat mede beïnvloeden, is het niet mogelijk om de coronamaatregelen in abstracto te gaan beoordelen. Daarom zullen de preventiemaatregelen naar hun evenredigheid elk afzonderlijk en dus in concreto dienen te worden bekeken. Hierna volgt dan ook de bespreking van een aantal coronamaatregelen die de grens opzochten wat het evenredigheidsbeginsel betreft.

1) Plaatsgeboden en -verboden

265. In het kader van de preventiemaatregelen werden er een aantal plaatsgeboden- en verboden uitgevaardigd ter bescherming van het recht op leven. Onder deze maatregel bekijken we de thuisblijfplicht als plaatsgebod en een aantal verboden verplaatsingen als plaatsverboden. Op een later tijdstip schakelde men, zoals reeds eerder vermeld³⁵⁷, over op een avondklok als plaatsgebod, waardoor we deze ook verder onder de loep zullen nemen.

De thuisblijfplicht

266. Dit was één van de meest verregaande vrijheidsbeperkende maatregelen die in het kader van de coronacrisis werd genomen, waardoor een analyse van deze maatregel vanuit het proportionaliteitsbeginsel relevant is.

³⁵⁵ *Ibid*, 43-44.

³⁵⁶ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, “Regeren in tijden van Covid-19. In één week van lopende zaken naar bijzondere machten”, *DJK* 2020, nr. 407, 9.

³⁵⁷ *Supra* 50, nr. 130.

Geschiktheid

267. In de eerste plaats kan worden aangenomen dat de thuisblijfplicht de geschiktheidseis doorstond. Het was een nuttige maatregel met het oog op het beschermen van de openbare orde en de volksgezondheid als legitieme doelstellingen. Het is nu eenmaal vanzelfsprekend dat het virus zich minder snel kan verspreiden, indien je een maatregel oplegt waardoor mensen minder in contact komen met elkaar. Dit werd bewerkstelligd door de thuisblijfplicht.

Noodzakelijkheid en proportionaliteit stricto sensu

268. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit stricto sensu spelen daarenboven de veranderende toetsingsintensiteit en de reeds opgesomde elementen een belangrijke bijkomende rol.

a) Aard en ernst van de ordeverstoring vs. Het minst ingrijpende alternatief

269. De thuisblijfplicht werd vanaf het begin van het uitbreken van de coronacrisis in ons land opgelegd.³⁵⁸ De overheid werd toen nog geconfronteerd met een ongeziene en ernstige (internationale) gezondheids crisis. Dit was dus een uitzonderlijke situatie daar deze crisis bij het begin volledig onvoorzienbaar was. Hierdoor beschikte de minister toen over de meest ruime discretionaire bevoegdheid. Dit bracht met zich mee dat de aard en de ernst van de ordeverstoring bij het begin van de coronacrisis van groter belang was dan bij de daaropvolgende periodes. Hierdoor zal de toetsende rechter tijdens de eerste periode milder zijn bij de beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit stricto sensu van de thuisblijfplicht.

270. Eens er een aantal minder beperkende maatregelen werden aangenomen die er ook voor zorgden dat er minder contact plaatsvond tussen mensen, was het niet langer verantwoord om te blijven werken met de thuisblijfplicht. Deze maatregelen konden dan als minder beperkende alternatieven dienen, waardoor de thuisblijfplicht niet langer noodzakelijk was. Hierbij kan gedacht worden aan de social-distancings-maatregelen en het samenscholingsverbod die het zelfde resultaat wisten te bereiken. Ook nam doorheen de tijd de beoordelingsbevoegdheid van de overheid af en werd de rechter steeds strenger wat de evenredigheid betreft. Hierdoor was het belangrijk dat deze maatregel slechts een beperkte geldingsduur kende.

³⁵⁸ Art. 8 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.039.

b) De duur en omvang van de beperking

271. Aan deze maatregel werd dan ook wel een beperkte duurtijd toegekend, maar deze werd vervolgens verlengd tot aan het einde van de eerste coronagolf. Zo werd het voor het eerst voorzien in het corona-MB van 18 maart 2020 tot en met 5 april 2020³⁵⁹, terwijl deze regel uiteindelijk pas werd afgeschaft in het MB van 5 juni 2020.³⁶⁰ Gelet op de duurtijd, kan gesteld worden dat naarmate de tijd vorderde het criterium van het minst ingrijpende alternatief steeds meer kwam door te wegen. De verregaande inperking van onze bewegingsvrijheid kon in het begin wel haar verantwoording vinden in de aard en de ernst van de ordeverstoring, maar eens de regelgever over steeds meer kennis kwam te beschikken inzake de coronacrisis was dit – samen met het feit dat er reeds minder verregaande mogelijkheden voorhanden waren – niet langer het geval. Hierdoor wogen de voordelen die deze maatregel met zich meebrachten ook niet langer op tegen de nadelen die deze veroorzaakte ten aanzien van de rechtsonderhorigen.³⁶¹

272. Wat de omvang van deze maatregel betreft, mocht de inperking van het recht op persoonlijke bewegingsvrijheid niet dermate verregaand zijn dat men kon spreken over een vrijheidsberoving. Dit zou het geval geweest zijn indien de thuisblijfplicht 24 op 24 gold zonder enige uitzondering om de woning te verlaten.³⁶² In een arrest van het EHRM werd reeds bevestigd dat de Roemeense thuisblijfplicht geen vrijheidsberoving betrof. Dit omwille van het feit dat er uitzonderingen werden voorzien om de woning te verlaten. Ook bij ons was dit het geval waardoor we kunnen stellen dat het slechts een vrijheidsbeperking betrof en er op vlak van omvang dus geen probleem plaatsvond.³⁶³

c) De individuele omstandigheden van de personen mee in rekening

273. In de MB's zelf werden dus ook uitzonderingen op deze thuisblijfplicht voorzien, waardoor je in bepaalde omstandigheden toch je woonst kon verlaten.³⁶⁴ De inperking van de omvang bracht op die manier ook met zich mee dat rekening werd gehouden met de individuele omstandigheden van de personen die onder de regel vallen.

³⁵⁹ Art. 13 MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.040.

³⁶⁰ Art. 9 MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.551.

³⁶¹ L. TODTS, “Vrijheid in crisis: coronamaatregelen staan op gespannen voet met het recht op bewegingsvrijheid”, *DJK* 2020, nr. 408, 11.

³⁶² L. TODTS, “Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid”, *TVW* 2020, nr. 4, 296.

³⁶³ L. TODTS, “In vrijheid (slechts) beperkt: het EHRM bevestigt de thuisblijfplicht als vrijheidsbeperking en geen vrijheidsberoving”, *TBP* 2021, nr. 9, 554; EHRM 20 mei 2021, nr. 49933/20, *Terhes/Roemenië*.

³⁶⁴ *Supra* 49-50, nr. 127-128.

d) Procedurele waarborgen

274. Tot slot liet de minister zich voor het nemen van deze maatregel adviseren door experts, waardoor dus ook de procedurele waarborgen tot op zekere hoogte in acht werden genomen.³⁶⁵

275. Als je alle voorgaande elementen samen legt, kan gesteld worden dat de thuisblijfplicht in het begin de evenredigheidstoets doorstond. Naarmate er alternatieven voorhanden waren en er toch bleef gewerkt worden met de thuisblijfplicht, ontstonden er een aantal elementen waarmee deze maatregel moeilijkheden ondervond. Afhankelijk van de elementen die de beoordelende rechter als meest doorslaggevend acht, zal deze maatregel de evenredigheidstoets al dan niet over de gehele lijn doorstaan.

De plaatsverboden

276. De plaatsverboden inzake de coronacrisis zullen over het algemeen sneller de evenredigheidstoetsing door de rechter doorstaan. In de eerste plaats zal de geschiktheidstoets op dezelfde manier als bij de thuisblijfplicht worden beoordeeld waardoor ze in principe ook als nuttig konden worden beschouwd. Wat de noodzakelijkheid en proportionaliteit sensu stricto betreft, werden dit soort van inperkingen van de bewegingsvrijheid over het algemeen sowieso al als minder verregaande beperkingen beschouwd dan plaatsgeboden.³⁶⁶

277. Specifiek in het kader van de coronacrisis werd enerzijds de mogelijkheid voorzien voor gemeentelijke plaatsverboden die in tijd sterk beperkt werden door de wetgever. Ook in de ruimte werd voorzien dat ze slechts mochten gelden voor een of meerdere bepaalde plaatsen. Daarenboven was het ook zo dat het gemeentelijk plaatsverbod slechts kon worden opgelegd na voorafgaande verwittiging. Omwille van deze redenen zullen ze doorgaans als evenredig worden beschouwd.³⁶⁷

278. Anderzijds was er ook de mogelijkheid tot het opleggen van plaatsverboden op grond van de Civiele Veiligheidswet zelf. Ook deze kenden grenzen. Zo konden ze enkel worden opgelegd in uitzonderlijke situaties met het oog op de civiele veiligheid.³⁶⁸

³⁶⁵ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 357.

³⁶⁶ L. TODTS, "Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid", *TVW* 2020, nr. 4, 297.

³⁶⁷ L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 345.

³⁶⁸ *Ibid.*

279. Doorheen de coronacrisis heeft men op een gegeven moment ook overwogen om een plaatsverbod in te voeren voor relschoppers.³⁶⁹ Dit naar aanleiding van vechtpartijen die zich voordeden op bepaalde stranden.³⁷⁰ Het zou hierbij dan gegaan hebben over een algemeen plaatsverbod voor alle stranden. Ook zou het worden opgelegd voor een langere periode. Dit soort van plaatsverbod zou de evenredigheidsstoets dan weer niet doorstaan hebben, gezien het feit dat er met het oog op de ordehandhaving al werd voorzien in het gemeentelijk plaatsverbod.³⁷¹ Er leken dus geen redenen voorhanden om de overschakeling naar een extra beperkend alternatief te maken, waardoor deze maatregel de noodzakelijkheidsvereiste niet zou hebben doorstaan.³⁷²

De avondklok

280. Ook de federale avondklok kon in principe worden gezien als een vorm van een plaatsgebod, aangezien je op bepaalde tijdstippen een bepaalde plaats niet mocht verlaten. Enkel in specifiek omschreven uitzonderlijke situaties was dit wel mogelijk. Na de thuisblijfplicht werd hierop overgeschakeld tijdens de tweede coronagolf. Daarnaast werd ook op lokaal niveau gebruik gemaakt van dergelijke plaatsgeboden door de besturen op grond van hun algemene politiebevoegdheden met het oog op de openbare orde op lokaal niveau.³⁷³ Te denken valt aan de avondklok in de provincie Antwerpen.³⁷⁴

De legitimiteit

281. De legitimiteit van deze maatregel werd door de Raad van State reeds bevestigd.³⁷⁵ Dit stond dus niet meer ter discussie. Toch bestond er wel enige onenigheid over de evenredigheid van deze maatregel.

³⁶⁹ Beleidsverklaring, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1610/020, 12.

³⁷⁰ X, “Massale vechtpartij op het strand van Blankenberge: “Parasols vlogen in het rond, stokken van zeilen gebruikt als wapens””, *Het Nieuwsblad*, 8 augustus 2020, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20200808_95823091 (laatst geraadpleegd op 13 februari 2022).

³⁷¹ *Supra* 97, nr. 277.

³⁷² L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 345-346.

³⁷³ L. TODTS, “De toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok: drie vragen”, *RWE* 2020-21, nr. 06, 202.

³⁷⁴ Art. 2 Politieverordening van de gouverneur 29 juli 2020 betreffende aanvullende maatregelen in de strijd tegen het coronavirus COVID-19; art. 3 Politieverordening van de gouverneur 12 augustus 2020 betreffende aanvullende maatregelen in de strijd tegen het coronavirus COVID-19.

³⁷⁵ RvS 27 april 2020, nr. 247.452, overw. 31.

De geschiktheid

282. Het nut van deze maatregel werd vanop wetenschappelijk vlak wat in twijfel getrokken.³⁷⁶ Toch was dit op juridisch vlak niet van doorslaggevende aard volgens de Raad van State. Zo betekende dit daarom nog niet dat de maatregel disproportioneel was, daar ze nog steeds gesteund worden op wetenschappelijke adviezen van virologen.³⁷⁷

De noodzakelijkheid en de proportionaliteit stricto sensu

283. Wat de noodzakelijkheid en proportionaliteit stricto sensu betrof, is het zo dat volgens de ene rechtsgeleerde de lokale avondklok een vrijheidsbeperking en geen vrijheidsberoving was die verantwoord kon worden met het oog op de legitieme doelstelling. Zo doorstond ze dus de evenredigheidstoets.³⁷⁸ Dit in tegenstelling tot sommige andere rechtsgeleerden die van mening waren dat deze avondklok geen toegevoegde waarde kende. Zo werd de Antwerpse avondklok opgelegd om de verdere verspreiding van het virus op “sociale festiviteiten” en “avondlijke feesten” te vermijden. Toch werden deze zaken reeds op federaal niveau verboden, waardoor ze de noodzakelijkheid van deze lokale avondklok niet zagen.³⁷⁹

284. Omgekeerd zou men ook kunnen stellen dat een lokale avondklok net minder verre gaand was in tijd en ruimte, terwijl de federale avondklok een veel algemenere gelding kende.

285. De federale avondklok gold ruimtelijk voor het gehele land. Wat de vrijheidsbeperking in ruimte betreft, kon dit enkel verantwoord zijn voor zover kon worden onderbouwd dat de ordeverstoring zich niet geconcentreerd afspeelt op één bepaalde plaats.³⁸⁰ Uit de overwegingen van de MB's bleek evenwel dat op grond van epidemiologische gegevens kon worden aangenomen dat het coronavirus over het gehele land verspreid was.³⁸¹

³⁷⁶ M. ECKERT, “Waarom nut van avondklok moeilijk te bewijzen is”, *De Standaard*, 11 maart 2021, www.standaard.be (laatst geraadpleegd op 15 februari 2022).

³⁷⁷ L. TODTS, *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsels, Intersentia, 2021, 43; RvS 4 februari 2021, nr. 249.723, 32; RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818, overw. 17 e.v.

³⁷⁸ L. TODTS, “Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid”, *TVW* 2020, nr. 4, 297; L. TODTS, “De toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok: drie vragen”, *RWE* 2020-21, nr. 06, 202.

³⁷⁹ R. GEENENS, S. RUMMENS en S. SOTTIAUX, “De ondraaglijke lichtheid van het corona-beleid”, *VRT*, 1 augustus 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/08/01/opinie-geenens-rummens-sottiaux/ (laatst geraadpleegd op 15 februari 2022).

³⁸⁰ RvS 20 december 2007, nr. 178.158, overw. 9.)

³⁸¹ MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020, 78.135.

286. Wat deze vrijheidsbeperking in tijd betreft, kon men zich dan weer de vraag stellen of men niet diende over te schakelen naar een meer gedifferentieerde aanpak naarmate de coronacijfers evolueerden in positieve zin.³⁸² Daarenboven werd de werking van deze federale avondklok meermaals verlengd waardoor deze uiteindelijk gedurende 7 maanden in voege bleef.³⁸³

287. Of de federale of lokale avondklok in geval van de coronacrisis als evenredig kon worden beschouwd, hangt dus in grote mate af van de modaliteiten waaronder ze werden opgelegd.³⁸⁴ Daarenboven blijven ook de criteria waaraan de toetsende rechter het meeste belang hecht terug bepalend voor het antwoord op deze vraag.

2) Het reisverbod

288. Ook het reisverbod ondervond wat moeilijkheden met betrekking tot de proportionaliteit. Aangezien deze maatregel niet stopte aan de Belgische grenzen, kwam dit reisverbod in het vaarwater van het vrij verkeer van personen als Europese waarborg. Door het Schengenakkoord werd namelijk een waarborg ingevoerd voor de inwoners van de EU om vrij te kunnen reizen binnen de EU-landen die dit akkoord hebben ondertekend. Dit akkoord zorgt namelijk voor de afschaffing van controles aan de binnengrenzen. Enkel in geval van ernstige bedreiging van de openbare orde of van de binnenlandse veiligheid is het mogelijk om deze controles terug in te voeren gedurende 30 dagen.³⁸⁵ In dit akkoord wordt in principe dus niet gesproken over de mogelijkheid van herinvoering van grenscontroles omwille van de volksgezondheid. Toch volgde er nog een Europese Richtlijn die wel de mogelijkheid voorzag om de vrijheid van verkeer te beperken in het licht van de volksgezondheid.³⁸⁶ Uit al het voorgaande kon het legitiem doel van het reisverbod alvast worden afgeleid.

³⁸² L. TODTS, *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsels, Intersentia, 2021, 39.

³⁸³ *Ibid.*, 43.

³⁸⁴ R. BOONE, “Covid heeft de rechtshandhaving permanent gewijzigd”, *DJK* 2021, nr. 440, 8.

³⁸⁵ Het Schengenacquis.

³⁸⁶ RL 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *Pb.L.* 29 juni 2004.

289. Toch moet deze beperking ook nog voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. In dit geval was het in de eerste plaats van groot belang dat deze maatregel slechts van tijdelijke aard was, daar volgens het Schengenakkoord de herinvoering van controles in principe terug moet worden gebracht op dertig dagen. Het reisverbod mag niet langer duren dan de omstandigheden het vereisen. Toch ging het initieel al over 33 dagen, waarna deze maatregel nog meermaals werd verlengd. Ten tweede waren vele redenen om te reizen niet toegelaten, terwijl diezelfde activiteiten in België wel konden doorgaan, voor zover bepaalde coronamaatregelen werden nageleefd. Hierdoor stelden bepaalde rechtsgeleerden zich vragen omtrent de proportionaliteit van deze maatregel. Deze activiteiten zouden in principe in de andere Schengenlanden ook moeten kunnen doorgaan voor Belgische burgers, mits de coronamaatregelen van deze landen worden gerespecteerd.³⁸⁷

290. Ook de Europese Commissie trok de proportionaliteit van deze maatregel in twijfel. Zo stuurde ze België een brief waarin ze erop aanstuurde om het reisverbod af te zwakken naar minder verregaande alternatieven, zoals testen en quarantaines als grenscontroles.³⁸⁸

3) Het Covid Safe Ticket

291. Uiteindelijk werd er met het oog op het bewerkstelligen van het vrij verkeer van personen vanop Europees niveau voor gekozen om te werken met drie soorten certificaten in plaats van het reisverbod. Dit als minder verregaande inperking op het vrij verkeer en de bewegingsvrijheid.³⁸⁹ Het ging hierbij over een vaccinatiecertificaat, een testcertificaat en een herstelcertificaat. Dit werd uiteindelijk overgenomen in België. Deze manier van werken zorgde voor een inperking van het recht op de eerbiediging van het privéleven, maar vooral ook op het recht op persoonlijke bewegingsvrijheid.³⁹⁰ Zoals reeds eerder aangehaald is er de mogelijkheid om dit recht in te perken in het belang van de gezondheid.³⁹¹ Hieruit putte deze maatregel dus alvast haar legitiem doel. Daarenboven kon dit met het oog op reizen ook als noodzakelijk en proportioneel worden gezien.

³⁸⁷ M. TAEYMANS, “Reisverbod botst met tijdelijkheids- en evenredigheidsvereisten”, *DJK* 2021, nr. 426, 13.

³⁸⁸ X, “De Croo overtuigd dat verbod op niet-essentiële reizen ‘proportioneel’ is”, *De Standaard*, 24 februari 2021, www.standaard.be/cnt/dmf20210224_96624903 (laatst geraadpleegd op 16 februari 2022).

³⁸⁹ Vo. 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, *Pb.L.* 15 juni 2021.

³⁹⁰ Art. 8, §1 EVRM; Art. 2, §3 Vierde Protocol bij het EVRM.

³⁹¹ Art. 8, §2 EVRM; Art. 2, §1 Vierde Protocol bij het EVRM.

292. Toch werd in ons land deze maatregel niet enkel gebruikt voor het reizen. Zo diende het ook vertoond te worden bij het betreden van diverse andere plaatsen. In deze gevallen was het Covid Safe Ticket niet altijd evenredig. Zo was de verplichte vertoning van het Covid Safe Ticket op een niet drukke toeristische plaats in de openlucht, op een terras dat leeg was, e.d., volstrekt onevenredig. De voordelen van de maatregel wogen in deze situaties niet op tegen de nadelen ervan, waardoor ze de toets betreffende de proportionaliteit *stricto sensu* onmogelijk kunnen doorstaan.

293. Uit een advies van het Raadgevend Comité voor Bio-ethiek bleek al dat ook dit Comité van mening was dat de grootste voorzichtigheid moest worden geboden en een maatschappelijk debat op zijn plaats kon zijn, indien de overheid een gezondheidspas wenste in te voeren voor dagelijkse activiteiten van de burger.³⁹²

294. Het gebruik van het Covid Safe Ticket enkel verplicht instellen op de meest risicovolle plaatsen zou er volgens rechtsgeleerden voor gezorgd hebben dat de inperking van het recht op de eerbiediging van het privéleven op een meer evenredige manier gebeurde. Daarenboven werkte het gebruik van de gezondheidspas op een groot deel van het maatschappelijk leven fraude en ongelijke behandeling alleen maar verder in de hand.³⁹³

295. Tot slot was het ook zo dat deze gezondheidspas voor gevaccineerden een werkingsduur had van één jaar, terwijl wetenschappelijk onderzoek reeds aantoonde dat het vaccin zijn effect al begon te verliezen na zes maanden. Hierdoor bewerkstelligde deze gezondheidspas hierna ook niet langer het daarmee nagestreefde legitieme doel. Concreet betekent dit dat deze maatregel de proportionaliteitstoets *stricto sensu* niet kan doorstaan, daar er meer nadelen gekoppeld waren aan deze werkwijze voor de rechtsonderhorigen dan de voordelen dat deze werkwijze kende voor de volksgezondheid.³⁹⁴

³⁹² RAADGEVEND COMITÉ VOOR BIO-ETHIEK, *Advies betreffende de ethische en maatschappelijke overwegingen bij het invoeren van een coronapas en andere overgangsmatregelen om vrijheidsbeperkingen af te bouwen*, 10 mei 2021, nr. 77, www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/advies_77.pdf.

³⁹³ G. GENICOT, “[Redactioneel voorwoord] Gezondheidspas of Covid safe ticket: het juiste gebruik van de evenredigheid”, *TGZ* 2021, nr. 2, 87.

³⁹⁴ M. TERSAGO, “Enkele medisch-juridische bezorgdheden tegen een algemene vaccinatieplicht tegen het coronavirus”, *DJK* 2021, nr. 439, 13.

4) De collectieve uitoefening van erediensten als verboden activiteit

296. De vrijheid van eredienst wordt grondwettelijk verankerd in artikel 19 van de Grondwet. Ook op Europees vlak vinden we dit recht terug in artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het BUPO-Verdrag. Toch kan dit recht terug worden ingeperkt met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Opnieuw lezen we hierin het legitieme doel.

297. Op dit verbod werden een aantal uitzonderingen voorzien, maar in hun toepassingsgebied bleek het voor de Joodse godsdienst niet steeds mogelijk om hun geloof uit te oefenen. Hierdoor kwamen er een aantal proportionaliteitsvragen naar boven. De inperking van de godsdienstvrijheid leek namelijk volgens bepaalde rechtsgeleerden niet evenredig ten aanzien van het daarmee nagestreefde doel. Dit omwille van het feit dat in hetzelfde MB dat voorzag in dit algemeen verbod net tot vele versoepelingen werd overgegaan door de dalende coronacijfers.³⁹⁵ Hierbij werd geen duidelijke verantwoording voorzien waarom de collectieve uitoefening van erediensten achterbleef, waardoor het recht op vrijheid van eredienst disproportioneel werd ingeperkt.

5) Het verbod om zich te begeven naar de tweede verblijfplaats

298. Het verbod van zich begeven naar de tweede verblijfplaats stond haaks ten opzichte van de bescherming van eigendom voorzien in het eerste artikel van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Toch lezen we in het artikel terug een inperkingsmogelijkheid van dit recht met het oog op het algemeen belang. Als er daarenboven voor de inperking van het eigendomsrecht een wettelijke grondslag voorhanden is en de inperking tot slot ook proportioneel is ten aanzien van het legitieme doel is er geen probleem. De wettelijke grondslag kon teruggevonden worden in de MB's. Ook kon de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde in de strijd tegen het coronavirus worden gezien als een doelstelling van algemeen belang. De vraag betrof dus terug de proportionaliteit. Was er sprake van een billijk evenwicht tussen de maatregel en het hiermee nagestreefde doel?

³⁹⁵ J. FLO, "Overheid moet coronamaatregelen versoepelen voor erediensten", *DJK* 2020, nr. 420, 1; RvS 8 december 2020, nr. 249.177, www.raadvst-consetat.be, 19.

299. Een argument van rechtsgeleerden was dat de toestroom aan tweedeverblijvers op eenzelfde plaats het respecteren van de social-distancing-maatregelen kon bemoeilijken. Ook kon dit gevolgen hebben ten aanzien van de ziekenhuiscapaciteit op diezelfde plaatsen. Anderzijds waren er ook weer wetenschappers die dit argument ontkrachtten. Meer proportioneel was geweest dat men, net zoals men deed voor de studenten, de burgers de mogelijkheid liet te kiezen waar men wou verblijven nog voor de afkondiging van dit verbod.³⁹⁶

300. Daarnaast deed men ook aan actieve opsporing en verdrijving van tweedeverblijvers. Hiervoor was in de eerste plaats geen wettelijke grondslag in de MB's terug te vinden. Daarenboven lokt men hierdoor een nieuwe verplaatsing uit. Dit leek moeilijk te rijmen met de bescherming van de volksgezondheid. Tot slot werd voor deze opsporing en verdrijving in bepaalde gemeenten gebruik gemaakt van verregaande opsporingstechnieken, terwijl in andere gemeenten helemaal niets ondernomen werd om actief te gaan opsporen. Het gebruik van deze verregaande opsporingstechnieken bewerkstelligt niet het daarmee nagestreefde legitieme doel. Net zoals bij de gezondheidspas zorgde dit er op zijn beurt voor dat deze manier van werken meer nadeel berokkende ten aanzien van de burger dan dat het voordelen kende ten aanzien van het daarmee nagestreefde doel. Hierdoor doorstonden deze technieken de proportionaliteitstoets *stricto sensu* dan ook niet. Daarenboven brachten de verschillende benaderingen in gemeenten ook alleen maar extra rechtsonzekerheid met zich mee.³⁹⁷

6) Contact-tracing

301. Onder het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven uit artikel 8 van het EVRM valt ook het recht op privacy. Daar tegenover staat dat men in België aan dataverzameling deed. Hiervoor werd gebruik gemaakt van allerlei technieken. In de eerste plaats was er een registratieplicht bij het betreden van bepaalde plaatsen. Ten tweede werkte men met een manuele versie van contact-tracing voor mensen die positief testten. Ten derde kende men ook een digitale versie van contact-tracing door de app 'CoronaAlert'. En tot slot werd ook aan dataverzameling gedaan via telecomproviders.³⁹⁸

³⁹⁶ A. APPELMANS e.a., "Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van Covid-19?", *DJK* 2020, nr. 408, 13.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ L. CLAES, "Coviddata kunnen gebruikt worden bij de vervolging van misdrijven", *DJK* 2020, nr. 415, 7.

302. Terug was er een legitiem doel voor ogen, nl. de bescherming van de volksgezondheid.³⁹⁹ Maar bij deze maatregel werd sterk gediscussieerd over de geschiktheid ervan. De proportionaliteit *stricto sensu* stond alvast buiten kijf in deze discussie, daar het recht op privacy hoog in het vaandel werd gedragen. In ons land trachtte men dit recht net zodanig te beschermen waardoor er onvoldoende data verzameld werd. Hierdoor kon de evaluatie van de geschiktheid van de contact-tracing maatregel niet op afdoende wijze gebeuren.⁴⁰⁰

3.4.7. Het evenredigheidsbeginsel versus het voorzorgsbeginsel

303. Aan het andere eind van het spectrum ligt het voorzorgsbeginsel. Dit is inmiddels een algemeen rechtsbeginsel geworden dat zowel op Europees als op nationaal niveau verankerd ligt. Op Europees niveau ligt dit beginsel namelijk mede aan de basis van het Europees milieubeleid.⁴⁰¹ Op nationaal niveau vinden we dit beginsel terug in de artikelen 7bis en 23 van de Grondwet.

304. Dit beginsel stelt dat, indien er wetenschappelijke onzekerheid heerst omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid of het leefmilieu, de overheid niet dient te wachten met het nemen van beschermende maatregelen tot op het moment dat het volledige bestaan of de volledige omvang van de risico's wordt aangetoond.⁴⁰²

305. Ook het Grondwettelijk Hof stelt dat “wanneer het onmogelijk blijkt te zijn om het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen, omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet overtuigend of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen rechtvaardigt”.⁴⁰³

³⁹⁹ Art. 8, §2 EVRM.

⁴⁰⁰ D. VANMELDERT, “Nut van corona-apps niet te bewijzen, blijkt uit internationaal onderzoek: “Amper data, want privacy staat voorop””, *VRT*, 21 mei 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/19/evaluatie-coronalert/ (laatst geraadpleegd op 12 april 2022).

⁴⁰¹ Art. 191.2 VWEU.

⁴⁰² L. LAVRYSEN, “The precautionary principle in Belgian jurisprudence: Unknown, unloved?”, *EELR*, 1998, 75-82; HvJ 9 september 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, C-236/01, *TMR* 2004, afl. 1, punt 111; HvJ 26 mei 2005, *Codacons en Federconsumatori*, C-132/03, <http://curia.europa.eu> (6 juni 2005), concl. LEGER, P., punt 61; HvJ 12 januari 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, *Rec.CJCE* 2006, afl. 1 (B), I, punt 39; HvJ 10 april 2014, *Acino AG*, C-269/13, punt 57.

⁴⁰³ GwH 27 januari 2016, nr. 12/2016, *TMR* 2016, afl. 3, B.4.1; HvJ 23 september 2003, *Commissie/Denemarken*, C-192/01, punt 49 en 52; HvJ 28 januari 2010, *Commissie/Frankrijk*, C-333/08, punt 93; HvJ 10 april 2014, *Acino AG*, C-269/13, punt 57.

306. Dit beginsel was naast het evenredigheidsbeginsel dus ook op de overheid van toepassing bij het nemen van de coronamaatregelen. Dit bleek uit de parlementaire stukken van de Pandemiewet⁴⁰⁴, maar ook uit enige rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.⁴⁰⁵ Het voorzorgsbeginsel hield dus wat de coronapandemie betrof voor de overheid in dat ze coronamaatregelen kon nemen indien er redelijke gronden voorhanden waren die aantoonde dat mogelijks ernstige of onomkeerbare schade kon optreden indien deze maatregelen er niet waren.⁴⁰⁶

307. Maar wat dan met het evenredigheidsbeginsel? Op te merken valt dat dit beginsel op het eerste gezicht dus moeilijk te rijmen viel met het feit dat het enkel mocht gaan om nuttige, noodzakelijke en proportionele maatregelen. Daarenboven werd bij het evenredigheidsbeginsel sterk vastgehouden aan de wetenschappelijke onderbouwingen bij het nemen van deze maatregelen. Dit omwille van de onzekerheden die met deze pandemie gepaard gingen. Toch diende men het voorzorgsbeginsel net te zien als een beginsel dat mede invulling kan geven aan het evenredigheidsbeginsel. De overheid neemt namelijk beide beginselen in acht, indien ze bij het nemen van een bepaalde coronamaatregel kan aantonen dat het niet kennelijk onredelijk is om aan te nemen dat bij de afwezigheid van de maatregel mogelijks ernstige of onomkeerbare schade kan ontstaan voor de volksgezondheid. Alles hangt dus af van hoe hoog we de lat leggen wat de bewijslast betreft voor de overheid. Het zou moeten volstaan dat de overheid aantoont dat de mogelijkheid bestaat dat er schade volgt uit de afwezigheid van de maatregel. Dit in tegenstelling tot de verwachting dat de overheid dit met zekerheid bewijst.⁴⁰⁷ Volgens deze redenering zijn beide beginselen compatibel.

⁴⁰⁴ Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer, Doc 55, 2020-2021, 1951/1, p. 4, 5 en 14; Adv. RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, randnr. 79.

⁴⁰⁵ RvS 20 augustus 2020, nr. 248.162, punt 8; RvS 28 oktober 2020, nr. 248.780, punt 12.

⁴⁰⁶ J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, afl. 9, 550.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

V. Besluit

De vraag is dus of de preventiemaatregelen wel compatibel waren met ons strafrechtelijk kader, gelet op al het voorgaande dat gesteld werd omtrent de algemene rechtsbeginselen van legaliteit, legitimiteit, proportionaliteit en gelijkheid die hierbij hoog in het vaandel worden gedragen.

1. Het legaliteitsbeginsel

308. Omwille van het feit dat de Civiele Veiligheidswet als wettelijke basis voor het nemen van de preventiemaatregelen meerdere problemen met zich meebracht, situeert de problematiek die met deze maatregelen gepaard gingen zich dan ook grotendeels op vlak van het legaliteitsbeginsel.

309. In de eerste plaats moet er wat de bevoegdheid van de MBZ betreft een onderscheid worden gemaakt tussen de preventiemaatregelen die konden worden gekwalificeerd als plaatsgeboden en -verboden en deze waarvoor de kwalificatie niet opging. Wat de eerste soort betreft, werd aangetoond dat er in principe nog kon worden teruggegrepen naar de artikelen 181, §1 en 182 van de Civiele Veiligheidswet als rechtsgrond voor de bevoegdheid van de MBZ. In tegenstelling tot de thuisblijfplicht en het verbod op zich begeven op de openbare weg, het reisverbod en de regels betreffende telethuiswerk, was het moeilijker om te stellen dat de mondkemperplicht, de socialdistancing-maatregelen en het samenscholingsverbod een vorm van plaatsgeboden- of verboden betreffen.⁴⁰⁸ Voor deze preventiemaatregelen kon dan ook niet worden aangenomen dat ze grond vonden in de opvoedingen en evacuatiemaatregelen van de MBZ.⁴⁰⁹ In de artikelen 181, §1 en 182 van de Civiele Veiligheidswet lezen we namelijk geen essentiële elementen of een voldoende nauwkeurige omschrijving van de delegatie aan de MBZ voor het nemen van dit soort maatregelen. Hierdoor was er voor deze maatregelen geen geldige rechtsgrond voorhanden. De inperking van het recht op de eerbiediging van het privé- en gezinsleven, de vrijheid van vergaderen en verenigen en de vrijheid van eredienst door deze maatregelen was dan ook niet verantwoord, daar ze de legaliteitstoets niet doorstonden.

⁴⁰⁸ P. POPELIER, “De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise”, *RWE* 2020-21, nr. 34, 1.331; J. FLO, “Corona-MB verdeelt de rechtspraak”, *DJK* 2020, nr. 417, 2.

⁴⁰⁹ P. POPELIER, “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, nr. 4, 284.

310. Vervolgens werd er door artikel 187 van de Civiele Veiligheidswet aan de weigering of het verzuim van de naleving van de preventiemaatregelen een strafrechtelijke sanctie gekoppeld. Dit artikel moest dus samen worden gelezen met de artikelen 181, §1 en 182 van de Civiele Veiligheidswet, aangezien hierin de maatregelen worden omschreven. De al dan niet bewuste keuze om de uitgevaardigde preventiemaatregelen van de MBZ niet na te leven, kenmerkte dus vanuit materieel oogpunt het misdrijf.⁴¹⁰ Doordat er geen degelijke rechtsgrond voor handen was voor de delictomschrijvingen uit de MB's die niet konden worden gekwalificeerd als plaatsgebod- of verbod, kon er ook geen sprake zijn van een geldige rechtsgrond voor de bestraffing van de niet-naleving van deze maatregelen. Uit een ongeldig misdrijf kan er namelijk geen geldige straf volgen, volgens de opvatting van Becceria.⁴¹¹

311. Anderzijds beschikte de MBZ naast deze specifieke bevoegdheid inzake civiele veiligheid ook nog steeds over een aanvullende bevoegdheid betreffende de handhaving van de openbare orde op lokaal niveau. Het is namelijk zo dat in principe de handhaving van de lokale openbare orde in de eerste plaats toekomt aan de burgemeesters. Hieronder valt op grond van artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet ook de openbare gezondheid.⁴¹² Maar indien de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over meerdere gemeenten, kan de MBZ de openbare orde handhaven door middel van het uitvaardigen van maatregelen van bestuurlijke politie.⁴¹³ Hierin kon dus eventueel wél een rechtsgrond worden gevonden voor de preventiemaatregelen die niet als plaatsgeboden of -verboden konden worden gekwalificeerd. Toch bracht ook deze rechtsgrond op zijn beurt een probleem met zich mee. Zo werd aan dit artikel namelijk geen straf gekoppeld bij de niet-naleving ervan, wat voor de afdwinging van de regel niet bevorderlijk werkte.⁴¹⁴ Ook dit bood dus geen valabele oplossing.

312. Daarnaast werd ook aangetoond dat het werken met MB's door de regering ervoor zorgde dat er geen sprake was van parlementaire inbreng. Bijkomend werd ook het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet ingewonnen. Dit alles terwijl de maatregelen een grote impact op onze fundamentele rechten en vrijheden kenden.⁴¹⁵

⁴¹⁰ F. KUTY, "Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19" (1re partie), *JT* 2020, 297.

⁴¹¹ *Supra* 36, nr. 82.

⁴¹² L. TODTS, "De (ordehandhavende) rol van de burgemeester in tijden van corona", *RWE* 2019-20, nr. 37, 1446.

⁴¹³ Art. 11 wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

⁴¹⁴ J. FLO, "Corona-MB verdeelt de rechtspraak", *DJK* 2020, nr. 417, 2.

⁴¹⁵ *Supra* 59, nr. 159.

313. Alsook wat de bevoegdheidsverdeling betreft, bleef het bedenkelijk dat de federale overheid op dermate verre gaande wijze kon tussenkomen in de exclusieve bevoegdheden van de deelstaten, zonder dat voor deze bevoegdheid van de federale overheid een goed onderbouwde wettelijke kapstok voorhanden was. Daarenboven stemde deze uitzonderingsregeling niet overeen met het grondwettelijk exclusiviteitsprincipe, waardoor wetten, decreten en ordonnanties geen nevenschikking meer kenden.⁴¹⁶ Toch was men ervan overtuigd dat in geval van de coronapandemie een eenduidig optreden noodzakelijk was, gelet op de grootte en de bevolkingsdichtheid van ons land, waardoor voor deze weg werd gekozen. Deze redenering viel maatschappelijk te begrijpen. Toch mag men vanuit juridisch oogpunt niet uit het oog verliezen dat een efficiënte aanpak het legaliteitsbeginsel niet zomaar kan en mag ondermijnen.

314. Verder stelde men in de parlementaire voorbereidingen dat de coronamidrijven eerder vaag waren.⁴¹⁷ Hierdoor diende de inhoud van de MB's ook vaak te worden voorzien van een extra duiding via pseudowetgeving. In deze pseudowetgeving zelf bleken ook vaak tegenstrijdigheden te vinden. Gelet op de nood aan extra duiding, samen met de tegenstrijdigheden die volgden uit deze duiding, kan gesteld worden dat de preventiemaatregelen in bepaalde gevallen niet voldeden aan het rechtszekerheidsbeginsel als onderdeel van het legaliteitsbeginsel. De ene keer waren het de maatregelen die niet voldoende duidelijk of nauwkeurig waren, de andere keer de pseudowetgeving.⁴¹⁸ Gelet op de onduidelijkheden en onnauwkeurigheden was het in die gevallen voor de rechtsonderhorige dan ook onmogelijk om op een voorspelbare manier uit te maken wat ze al dan niet mochten of moesten doen.⁴¹⁹

⁴¹⁶ *Supra* 65, nr. 174; 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, 308.

⁴¹⁷ Verslag namens de Commissie voor Justitie bij het wetsvoorstel houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19/II, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1181/004, 21.

⁴¹⁸ *Supra* 71-72, nr. 193-199.

⁴¹⁹ *Supra* 73, nr. 200.

315. Omwille van al deze moeilijkheden die de Civiele Veiligheidswet als rechtsgrond met zich meebracht, was het dan ook van extra groot belang dat er werd voorzien in krachtig rechterlijk toezicht wat betreft de coronamaatregelen. Zo zijn de hoven en rechtbanken namelijk de laatste constitutionele hoeders voor het waarborgen van onze democratische rechtsstaat. Enkel zij konden als uiterste rechtsbescherming nog de bevolking beschermen tegen de overheid. Dit door na te gaan of de voorschriften waarop de vervolgingen waren gebaseerd in overeenstemming waren met de wensen van de democratisch verkozen wetgever. Met dit in het achterhoofd is de onenigheid in de rechtspraak van de lagere hoven en rechtbanken en de Raad van State dan ook erg betreurenswaardig.⁴²⁰

316. Met het oog op de strafrechtelijke handhaving van de preventiemaatregelen was het van groot belang dat er snel werd gezocht naar, of gewerkt werd aan, een nieuwe rechtsgrond voor deze preventiemaatregelen. Er diende namelijk een duidelijk kader voorhanden te zijn om de rechtsonzekerheid betreffende de coronamisdrijven en hun bijhorende sancties voor de rechtsonderhorigen weg te nemen. Dit nieuw kader kwam er dan uiteindelijk met de Pandemiewet.

317. Toch kwam deze wet er jammer genoeg niet zonder enige kritiek en was ze ook eerder aan de late kant voor de aanpak van de huidige coronacrisis. Hierdoor zal deze dus eerder moeten dienen voor volgende pandemieën. Toch kunnen we concluderend stellen dat deze rechtsgrond wel een sprong vooruit was, wat betreft het legaliteitsbeginsel. Zo zorgde zij er alvast voor dat er niet langer gewerkt kon worden met de Civiele Veiligheidswet als ongeschikte rechtsbasis. Ook kwam ze voor de uitvoerende macht met een duidelijker kader waarbinnen geopereerd kon worden.⁴²¹ Bij deze wet werd er namelijk afgestapt van de MB's en overgeschakeld op KB's, waardoor het delegatieprobleem ook verholpen werd.

⁴²⁰ *Supra* 61-62, nr. 164-167.

⁴²¹ T. MOONEN en J. RIEMSLAGH, "De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheids crisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19", *TVW* 2021, nr. 4, 296.

318. Gelet op de rechtsvergelijking met de aanpak in Nederland zou men ook een aantal elementen vanuit dit land kunnen overnemen voor een betere aanpak bij ons. Zo was de mogelijkheid die in Nederland werd voorzien voor de lokale overheden om af te wijken van de federale maatregelen iets wat bij ons zou kunnen gezorgd hebben voor een meer gedifferentieerde aanpak van de pandemie. Zo was volledig afwijken van wat federaal werd voorzien voor onze lokale overheden absoluut niet mogelijk. Ook bleef België bij de overschakeling op de Pandemiewet kiezen voor flexibiliteit en snelheid bij het nemen van de eigenlijke maatregelen. Nederland koos er daarentegen net voor om meer gehoor te geven aan de grote kritiek van afwezigheid van parlementaire inbreng. Hierdoor zorgde Nederland bij de overschakeling op de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 voor meer betrokkenheid van de wetgever. Ook dit was iets wat wij hadden kunnen doen.⁴²²

2. Het proportionaliteitsbeginsel

319. Naast het legaliteitsbeginsel bekeken we de preventiemaatregelen ook vanuit het oogpunt van de proportionaliteit. Wat dit beginsel betreft, kunnen we concluderen dat het ook van groot belang is wanneer het gaat over de inperking van fundamentele rechten en vrijheden. Zo goed als alle preventiemaatregelen inzake de coronapandemie brachten dergelijke inperking met zich mee. Een algemeen antwoord op de vraag of de preventiemaatregelen deze toets doorstaan bestaat niet. Er dient namelijk voor elk van deze maatregelen een analyse in concreto te worden gemaakt. Daarnaast is het zo dat de drie toetsen een zekere subjectieve invulling kennen. Ook de bijkomende elementen en de wijzigende toetsingsintensiteit van de rechter die mee in rekening worden gebracht bij het toetsen, tonen aan dat de invulling van het evenredigheidsbeginsel niet volledig objectiveerbaar is. Een goed evenwicht vinden bij de afweging tussen tegenstrijdige rechten, beginselen en waarden is op zich al niet eenvoudig. Dit evenwicht wordt namelijk enerzijds mede ingevuld door de samenleving die we nastreven.⁴²³ Hierdoor kan het antwoord op de evenredigheidstoets dus nooit zwart-wit zijn wat de preventiemaatregelen betreft.

⁴²² *Ibid*, 296; *Supra* 79, nr. 218.

⁴²³ J. VELAERS, “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, nr. 9, 546.

320. Toch viel er volgens mijn analyse een zekere tendens af te leiden uit de reeds bestaande rechtsleer en rechtspraak bij de beoordeling van de evenredigheid van de besproken preventiemaatregelen. Zo waren er twee criteria die telkens een belangrijke rol hebben gespeeld. Enerzijds was dit de aanwezigheid van minder beperkende alternatieven en anderzijds de tijdsbeperking. Eens er minder beperkende alternatieven voor handen waren, diende daar in principe op overgeschakeld te worden. Bij de thuisblijfplicht werd dit gedaan door de overschakeling op een avondklok. Ook bij het reisverbod werd vervolgens overgeschakeld op minder verregaande alternatieven, zoals het Covid Safe Ticket en de quarantainemaatregelen. Het is dus aan de beoordelende rechter om uit te maken of deze overschakelingen op een gunstig tijdstip plaatsvonden met het oog op de noodzakelijke tijdslimiet van deze maatregelen.

321. Algemeen gezien kon er nog enig begrip worden opgebracht voor het feit dat bij het begin van de pandemie alle aandacht ging naar efficiënt overheidsoptreden. De aard en de ernst van de ordeverstoring nam bij het begin nog de bovenhand, waardoor het kiezen voor alternatieven dat niet meteen de minst verregaande waren nog te begrijpen viel. In deze fase werd dus voornamelijk aandacht geschonken aan het criterium met betrekking tot het nut van de maatregel. De overheid diende dan ook op een snelle manier beslissingen te nemen.

322. Naarmate de tijd vorderde kon de overheid beginnen zoeken naar minder verregaande alternatieven. Eens die dan ook effectief voorhanden waren en daarenboven bleek dat deze hetzelfde resultaat bereikten of minstens nastreefden, diende hier dan ook op overgeschakeld te worden. Vanaf dat moment diende er meer belang te worden gehecht aan het noodzakelijkheids criterium, waardoor gewerkt diende te worden met het minst verregaande alternatief.

3. Het gelijkheidsbeginsel

323. Tot slot kwamen we ook toe aan een bespreking van het gelijkheidsbeginsel. Wat dit principe betreft viel op dat de preventiemaatregelen slechts in een klein aantal gevallen zorgden voor een schending van dit beginsel. Zo zorgden de sluitingsregels ervoor dat bepaalde handelszaken hun rechten geschonden werden, aangezien niet iedereen op gelijktijdige wijze dezelfde rechten terugkreeg. Zo verliepen de versoepelingen namelijk niet altijd op hetzelfde moment voor personen in gelijkaardige situaties.⁴²⁴ Ook religieuze groeperingen vonden dat er een schending van het gelijkheidsbeginsel plaatsvond aangezien bepaalde economische, sociale, culturele en sportieve activiteiten terug werden aangevat, terwijl de religieuze achterbleven.⁴²⁵ Ten slotte bleek er ook nog sprake van een ongelijke behandeling tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden.⁴²⁶

324. Ondanks het feit dat dit beginsel slechts in een beperkt aantal gevallen geschonden werd door de preventiemaatregelen, mag niet uit het oog verloren worden dat het resultaat ervan in bepaalde situaties ongelijkheid ook nog eens in de hand wist te werken. Zo was bijvoorbeeld de ene woon- en gezinssituatie de andere niet.⁴²⁷ Hierdoor werden de meer kwetsbare personen uit onze samenleving vaak zwaarder getroffen door de preventiemaatregelen ten gevolge van de coronacrisis dan anderen. Te denken valt aan de ouderen die zwaarder beperkt werden in hun rechten omwille van hun kwetsbaarheid. Of personen met een bedreigende thuissituatie die plots meer tijd dienden door te brengen in hun woning e.d.

325. Met het oog op het gelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel beklemtoonde de Liga van Mensenrechten dan ook in haar nota bij het voorontwerp van de Pandemiewet het belang van beide beginselen. Zo vond de Liga het raadzaam een concrete bepaling op te nemen in de wet die stelt dat verzekerd diende te worden dat beide beginselen gerespecteerd werden bij de aanneming van de preventiemaatregelen.⁴²⁸ Jammer genoeg werd de wet enkel voorzien van een bepaling omtrent de evenredigheid van de maatregelen.⁴²⁹

⁴²⁴ *Supra* 86-87, nr. 241-242.

⁴²⁵ *Supra* 87, nr. 243.

⁴²⁶ *Supra* 88, nr. 245-246.

⁴²⁷ P. POPELIER, “Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbijgeen en toekomstige crisisbeheer”, *RWE* 2021-22, nr. 11, 434-435.

⁴²⁸ X, “Het voorontwerp van pandemiewet: onze nota voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken”, <https://mensenrechten.be/pagina/nota-voorontwerp-pandemiewet> (laatst geraadpleegd op 29 april 2022).

⁴²⁹ Art. 4, §3 wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021, 90.048.

4. Conclusie

326. Met het oog op alle hiervoor genoemde problemen die met de Civiele Veiligheidswet als rechtsbasis voor het nemen van de preventiemaatregelen gepaard gingen, kan met zekerheid gesteld worden dat deze rechtsgrond de legaliteitstoets absoluut niet wist te doorstaan.⁴³⁰ Kortom bleek deze rechtsgrond niet geschikt voor een langdurig crisisbeheer dat grondrechten op een zeer algemene en diepgaande wijze inperkt. Ook de delegatie aan de MBZ die uit deze rechtsgrond voortvloeide, was dus voor een groot deel van de preventiemaatregelen een pijnpunt. De inperking van grondrechten zou in principe gewoonweg bij wet moeten gebeuren volgens grondwetspecialisten. Hierdoor was de blijvende afwezigheid van parlementaire inbreng die met deze rechtsgrond gepaard ging dan ook erg problematisch voor onze democratische rechtsstaat. De lakende rechtsbescherming ten aanzien van de burgers door de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak scherpte deze problematiek alleen maar verder aan.⁴³¹ Hierdoor is het dan ook extra bedroevend dat België niet het voorbeeld van Nederland heeft gevolgd bij de overschakeling op de Pandemiewet. Zo bleef België kiezen voor flexibiliteit en snelheid bij het nemen van de eigenlijke maatregelen, terwijl Nederland er bij de overschakeling net wel voor koos om meer gehoor te geven aan de grote kritiek van afwezigheid van parlementaire inbreng.⁴³² Ook de overschakeling op de Pandemiewet zorgde dus niet voor het verdwijnen van alle legaliteitsproblemen.

327. Ook wat het proportionaliteitsbeginsel betreft is het duidelijk dat de preventiemaatregelen problemen ondervonden. Zo werd reeds aangetoond dat bepaalde preventiemaatregelen naar mijn mening minstens de grens van de proportionaliteit opzochten. Ondanks mijn vastgestelde tendens⁴³³ blijft de invulling van deze toets een subjectieve afweging, waardoor het antwoord op de vraag of de preventiemaatregelen het proportionaliteitsbeginsel respecteren nooit zwart-wit kan zijn.⁴³⁴ Hierdoor gaat er dus nog steeds een aanhoudende onzekerheid gepaard met het antwoord op de evenredigheidsvraag van een aantal preventiemaatregelen. Ondanks het feit dat er bij de overschakeling op de Pandemiewet werd voorzien in een bepaling die moest zorgen voor het waarborgen het proportionaliteitsbeginsel⁴³⁵, kunnen we concluderen dat er nog steeds een zekere nood heerst aan een algemener en zuiverder toetsingskader wat de evenredigheid betreft, in het licht van de bescherming van de fundamentele rechten.⁴³⁶

⁴³⁰ *Supra* 107-110, nr. 309-315.

⁴³¹ P. POPELIER, “Wachten op een coronawet”, *RWE* 2020-21, nr. 18, 682.

⁴³² *Supra* 111, nr. 318.

⁴³³ *Supra* 112, nr. 320.

⁴³⁴ *Supra* 111, nr. 319.

⁴³⁵ *Supra* 114, nr. 326.

⁴³⁶ L. TODTS, *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsels, Intersentia, 2021, 46.

328. Wat het gelijkheidsbeginsel betreft bleken slechts drie preventiemaatregelen moeilijkheden met zich mee te brengen. Dit waren de sluitingsregels, het samenscholingsverbod en het Covid Safe Ticket. Wat de sluitingsregels betreft werd een effectieve schending reeds vastgesteld door de Raad van State. In geval van het samenscholingsverbod kwam de Raad van State niet tot de beoordeling van het middel, waardoor het antwoord op de vraag of er een effectieve schending plaatsvond in het midden bleef. Anders dan het samenscholingsverbod lijkt het antwoord op de schendingsvraag bij de onderscheiden behandeling bij het Covid Safe Ticket eenduidiger, ondanks het feit dat ook hierover nog geen rechtspraak voorhanden is. Een gelijke behandeling tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden is namelijk sterk aanbevolen.

329. Het antwoord op de onderzoeksvraag is dus eenduidig. De preventiemaatregelen, als specifieke soort van de coronamaatregelen, kenden een groot aantal problemen met het legaliteitsbeginsel. Ook het proportionaliteitsbeginsel werd door de preventiemaatregelen in meerdere gevallen op de proef gesteld. En tot slot schonden een aantal van deze maatregelen ook het gelijkheidsbeginsel. Hierdoor kan gesteld worden dat deze preventiemaatregelen niet steeds compatibel waren met ons strafrechtelijk kader, daar deze beginselen hierbij hoog in het vaandel worden gedragen.

Bibliografie

Wetgeving

Internationale wetgeving

Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, *BS* 6 juli 1983, 8.815.

Europese wetgeving

Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 november 1950, te Rome, *BS* 19 augustus 1955, 5.029.

Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de werking van de Europese Unie, *BS* 25 december 1957, 9.184.

Schengenacquis.

Protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, *BS* 19 augustus 1955, 5.038.

Vierde Protocol van 16 september 1963 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, *BS* 3 oktober 1970, 10.068.

RL 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *Pb.L.* 29 juni 2004.

Vo. 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, *Pb.L.* 15 juni 2021.

Bijlage I bij de Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, *Pb.L.* 1 juli 2020.

VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, “General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)”, nr. E/C.12/2000/4.

Nationale wetgeving

Strafwetboek van 8 juni 1867, *BS* 9 juni 1867, 3.133.

Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten, *BS* 3 mei 1952, 2.606.

Wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingreden van wetten en verordeningen, *BS* 21 juni 1961, 5.171.

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054.

Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973, 3.461.

Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *BS* 22 december 1992, 27.124.

Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007, 40.379.

Wet van 9 oktober 2008, houdende bepalingen over de zorg voor de publieke gezondheid.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

Wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), *BS* 30 maart 2020, 22.056.

Wet van 28 oktober 2020, houdende Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn.

Wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *BS* 20 augustus 2021, 90.047.

KB nr. 1 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, 24.987.

KB nr. 18 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, 30.325.

KB nr. 25 28 mei 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 18 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, *BS* 3 juni 2020, 40.960.

KB nr. 44 26 juni 2020 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, *BS* 29 juni 2020, 48.424.

KB 28 oktober 2021 houdende de afkondiging van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie, *BS* 28 oktober 2021, 1.

KB 19 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 19 november 2021, 113.644.

KB 27 november 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 27 november 2021, 114.886.

KB 4 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 4 december 2021, 116.476.

KB 23 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 23 december 2021, 124.970.

KB 29 december 2021 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie te voorkomen of te beperken, *BS* 29 december 2021, 126.422.

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, 15.579.

MB 13 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 14 maart 2020, 15.581.

MB 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 maart 2020, 16.037.

MB 24 maart 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* 24 maart 2020, 17.824.

MB 3 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* 3 april 2020, 24.619.

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, 16.890.

MB 30 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* 30 april 2020, 30.027.

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, 33.333.

MB 15 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* 15 mei 2020, 35.727.

MB 20 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* 20 mei 2020, 37.062.

MB 25 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* 25 mei 2020, 37.432.

MB 30 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* 30 mei 2020, 38.508.

MB 5 juni 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* 5 juni 2020, 41.544.

MB 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 30 juni 2020, 48.715.

MB 10 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 10 juli 2020, 51.609.

MB 24 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 juli 2020, 55.502.

MB 28 juli 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2020, 56.016.

MB 22 augustus 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 22 augustus, 63.510.

MB 25 september 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 25 september 2020, 68.402.

MB 8 oktober 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 8 oktober 2020, 71.316.

MB 18 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 18 oktober 2020, 75.339.

MB 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 oktober 2020, 78.132.

MB 1 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 1 november 2020, 78.924.

MB 28 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 29 november 2020, 83.924.

MB 19 december 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 19 december 2020, 90.734.

MB 26 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 januari 2021, 5.428.

MB 6 februari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 7 februari 2021, 10.316.

MB 6 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 7 maart 2021, 19.638.

MB 20 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 21 maart 2021, 23.014.

MB 26 maart 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 maart 2021, 29.296.

MB 24 april 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 24 april 2021, 37.770.

MB 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, *BS* 7 juni 2020, 47.138.

MB 4 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 4 juni 2021, 56.940.

MB 23 juni 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 23 juni 2021, 64.941.

MB 27 juli 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 28 juli 2021, 76.942.

MB 25 augustus 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 26 augustus 2021, 91.536.

MB 27 september 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, *BS* 27 september 2021, 104.056.

Kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving, *BS* 13 mei 2019, 45.637.

Decr.VI. 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, *BS* 24 maart 2020, 17.682.

Decr.VI. 3 april 2020 tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis, *BS* 8 april 2020, 25.027.

Crisisdecreet van 6 april 2020, *BS* 14 april 2020, 26.051.

Crisisdecreet van 27 april 2020 (II), *BS* 7 mei 2020, 33.057.

Decr.VI. 8 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, *BS* 14 mei 2020, 34.102.

Decr.VI. 29 mei 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (II), *BS* 2 juni 2020, 38.686.

Decr.VI. 17 juli 2020 tot invoeging van een artikel 2/1 in het decreet van 3 april 2020 tot afwijking van diverse bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en de uitvoeringsbesluiten ervan, en tot dekking van de kosten voor elektriciteitsverbruik, verwarming of waterverbruik voor de eerste maand van tijdelijke werkloosheid ten gevolge van de coronacrisis en tot wijziging van artikel 7 van hetzelfde decreet, wat de zeevarenden en de toepassing van de federale vrijstelling betreft, *BS* 28 juli 2020, 55.933.

Decr.VI. 17 juli 2020 tot het nemen van dringende tijdelijke maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis (III) en tot wijziging van de Codificatie van sommige bepalingen voor het onderwijs van 28 oktober 2016, *BS* 28 juli 2020, 55.578.

Crisisdecreet van 20 juli 2020 (III), *BS* 3 augustus 2020, 57.190.

Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 over de Sciensano-databank en het contactonderzoek, *BS* 15 oktober 2020, 74.507.

Politieverordening van de gouverneur 29 juli 2020 betreffende aanvullende maatregelen in de strijd tegen het coronavirus COVID-19.

Politieverordening van de gouverneur 12 augustus 2020 betreffende aanvullende maatregelen in de strijd tegen het coronavirus COVID-19.

Omzendbrief van het College van procureurs-generaal nr. 06/2020 van 25 maart 2020 betreffende de gerechtelijke handhaving van het ministerieel besluit van 24 maart 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendingbrieven (laatst geraadpleegd op 2 november 2021).

Voorbereiding van nationale wetgeving

Beleidsverklaring, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1610/020.

Wetsontwerp betreffende de civiele veiligheid, *Parl. St.* Kamer 2006-07, 2928/001.

Voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1897/001.

Verslag namens de Commissie voor Justitie bij het wetsvoorstel houdende diverse bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19/II, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1181/004.

Wetsontwerp van 27 april 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, *Parl.St.* Kamer, Doc 55, 2020-2021, nr. 1951/1.

Adv.RvS (afd. Wetgeving) 7 januari 1999, *Parl.St.* Kamer 1998-99, 2003-2004/1.

Adv.RvS 19 november 1999, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, 297/1.

Adv.RvS 47.062/1/V, 18 augustus 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2009 die machtigingen verleent aan de Koning in geval van een griepepidemie of -pandemie, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-2156/1.

Adv.RvS 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer.

Adv.RvS (afd. Wetgeving) van 3 januari 2018, nr. 62.592/3.

Adv.RvS (afd. Wetgeving) van 14 februari 2018, nr. 62.833/3.

Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie.

Adv.RvS 70.159/VR van 23 september 2021 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het ontwerp van samenwerkingsakkoord van 9 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (betreffende het Covid Safe Ticket).

RAADGEVEND COMITÉ VOOR BIO-ETHIEK, *Advies betreffende de ethische en maatschappelijke overwegingen bij het invoeren van een coronapas en andere overgangsmatregelen om vrijheidsbeperkingen af te bouwen*, 10 mei 2021, nr. 77, www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/advies_77.pdf.

Rechtspraak

EHRM 20 mei 2021, nr. 49933/20, *Terhes/Roemenië*.

HvJ 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, *TMR* 2004, afl. 1, 43.

HvJ 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01.

HvJ 26 mei 2005, Codacons en Federconsumatori, C-132/03.

HvJ 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, *Rec. CJCE* 2006, afl. 1 (B), I, 679.

HvJ 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08.

HvJ 10 april 2014, Acino AG, C-269/13.

Arbitragehof 17 december 2003, nr. 166/2003, *TJK* 2004, afl. 2, 113, noot PUT, J., DEWEERDT, K.,

GwH 20 november 2001, nr. 146/01.

GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003, *TMR* 2004, afl. 2, 185.

GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015.

GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, 36.931.

GwH 27 januari 2016, nr. 12/2016, *TMR* 2016, afl. 3, 335.

Cass. 1 oktober 2002, *T.Gez.* 2004-05, 131, noot T. BALTHAZAR, *RABG* 2003, 798, noot L. DELBROUCK.

Cass. 13 augustus 1986, A.R. 674, nr. 695, *Arr.Cass.* 1986, 1.519.

Cass. 29 mei 2002, *Arr.Cass.* 2002, 1.375.

Cass. 8 juni 2005, *Arr.Cass.* 2005, 327.

Cass. 29 november 2011, AR P101766N, *Arr.Cass.* 2011, afl. 11, 2.444.

Cass. 8 maart 2012, *Arr.Cass.* 2012, 572.

Cass. 28 september 2021, P.21.11.29.N, *T.Pol.* 2021, afl. 4, 198.

RvS 20 december 2007, nr. 178.158.

RvS 27 april 2020, nr. 247.452.

RvS 28 mei 2020, nr. 247.674.

RvS 20 augustus 2020, nr. 248.162.

RvS 28 oktober 2020, nr. 248.780.

RvS 30 oktober 2020, nr. 248.818.

RvS 8 december 2020, nr. 249.177.

RvS 4 februari 2021, nr. 249.723.

Pol. Antwerpen (afd. Antwerpen), 14 december 2020, *VAVARC* 2021, nr. 3, 46.

Rechtsleer

Bijdragen in boeken

COOLBRANDT, A., *Analyse van het evenredigheidsbeginsel in de rechtspraak van het VN-mensenrechtencomité: het recht op een vrije meningsuiting en de (on)geoorloofde beperkingen*, onuitg. Masterproef rechten UGent, 2013, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/061/014/RUG01-002061014_2013_0001_AC.pdf, 109 p.

DE BOT, D., “[Toelaatbaarheid van gegevensverwerking] Een taak van algemeen belang of in het kader van de uitoefening van openbaar gezag” in DE BOT, D., *De toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de Belgische context. Commentaar op de AVG, de Gegevensbeschermingswet en de Wet Gegevensbeschermingsautoriteit*, 1314 p.

DE NAUW, A. en DERUYCK, F., *Belgisch algemeen strafrecht*, die Keure 2017, Brugge, 221 p.

DERUYCK, F., en VAN LANDEGHEM, Y., *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure / la Charte, 2021, 242 p.

HARDYNS, W., *Onderzoeksmethoden*, onuitg. publicatie Universiteit Gent, 2019-2020, 256 p.

MAREEN, D., “De toepassing van algemene rechtsbeginselen op de gemeentelijke administratieve sancties”, in L. VENY en N. DE VOS (ed.) *Gemeentelijke administratieve sancties*, Vanden Broele, Brugge, 2005, 285 p.

MARTYN, G., DEVLOO, R. en JORENS, Y., *Kennismaking met recht en rechtspraktijk*, Brugge, die Keure/la Charte, 2020, 543 p.

OLDENZIEL, H., *Wetgeving en rechtszekerheid. Een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger*, Kluwer, Deventer, 1998, 276 p.

PIETERS, D., en DEMARSIN, B., *Rechtsvergelijking: de uitdagende wereld van het recht*, Leuven/Den Haag, Acco, 2018, 288 p.

ROZIE, J., VAN OEVELEN, A., en RUTTEN, S., (eds.), *Toetsing van sancties door de rechter*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 204 p.

SOTTIAUX, S., *Grondwettelijk recht (tweede editie)*, Mortsel, Intersentia, 2021, 530 p.

TODTS, L., *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Brugge, die Keure/la Charte, 2021, 620 p.

TODTS, L., *Covid-besmetting van de rechtshandhaving*, Mortsel, Intersentia, 2021, 158 p.

VAN DEN WYNGAERT, C., VANDROMME, S., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen – Boek I - Strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 560 p.

VANDE LANOTTE, J., e.a., *Belgisch publiekrecht (Boekdelen 1 en 2)*, Brugge, die Keure / la Charte, 2015, 1625 p.

VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1023 p.

Bijdragen in tijdschriften

APPELMANS, A., e.a., “Eigendomsbeperking van tweedeverblijvers: proportioneel in tijden van Covid-19?”, *DJK* 2020, nr. 408, 12-13.

BOONE, R., “Covid heeft de rechtshandhaving permanent gewijzigd”, *DJK* 2021, nr. 440, 8-9.

CLAES, L., “Coviddata kunnen gebruikt worden bij de vervolging van misdrijven”, *DJK* 2020, nr. 415, 7.

- COUCK, D., “[Kroniek] Onderwijsrecht: Corona-editie”, *TBP* 2020, nr. 6, 283-295.
- DE FONSECA, A., “De pandemiewet is in aantocht: eindelijk soelaas?”, *DJK* 2021, nr. 429, 13.
- DE HERT, P., en WIJSHOF, K., “Gevaccineerd, of hersteld? Gelijke rechten voor iedereen”, *DJK* 2021, nr. 440, 12-13.
- DE JONG, M.A.D.W., “Tijd voor een Wet maatregelen virusuitbraak? Over grondslagen voor afdwingbare gedragsvoorschriften”, *RegelMaat* 2021, 7-24.
- FLO, J., “Corona-MB verdeelt de rechtspraak”, *DJK* 2020, nr. 417, 1-2.
- FLO, J., “Overheid moet coronamaatregelen versoepelen voor erediensten”, *Juristenkrant* 2020, afl. 420, 1-2.
- GENICOT, G., “[Redactioneel voorwoord] Gezondheidspas of Covid safe ticket: het juiste gebruik van de evenredigheid”, *TGZ* 2021, nr. 2, 83-87.
- GYSENS, C., “Rechtbank neemt Grondwet opnieuw in beschouwing bij beoordeling coronamaatregelen”, *DJK* 2021, nr. 431, 1-2.
- KUTY, F., “Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (1re partie)”, *JT* 2020, 296-298.
- KUTY, F., “Les implications pénales de la sécurité civile. Les infractions à la réglementation tendant à limiter la propagation du virus Covid-19 (2e partie)”, *JT* 2020, 320-324.
- LAVRYSEN, L., “Mensenrechten in tijden van corona”, *TMR* 2020, 4-10.
- LAVRYSEN, L., “The precautionary principle in Belgian jurisprudence: Unknown, unloved?”, *EELR*, 1998, 75-82.
- MEEUSEN, B., “De ene toets is de andere niet: variërende toetsingsintensiteit in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, *RW* 2020, 363-373.
- MEEUSEN, B., “De terughoudendheid van de Raad van State bij de beoordeling van maatregelen genomen in het kader van de coronacrisis”, *VDB-CDPK* 2020, nr. 1-2, 33-50.
- MEEUSEN, B., “Raad van State geeft vorm aan relatie met overheid”, *DJK* 2021, nr. 423, 12.

MOONEN, T., en RIEMSLAGH, J., “De verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in een gezondheidscrisis: de Belgische Pandemiewet en de Nederlandse Tijdelijke wet maatregelen COVID-19”, *TVW* 2021, nr. 4, 280-296.

MOONEN, T., en RIEMSLAGH, J., “Regeren in tijden van Covid-19. In één week van lopende zaken naar bijzondere machten”, *DJK* 2020, nr. 407, 8-9.

MUSSCHEBROECK, Y., “De vrijheid van het volk! Nuance in het debat over covid-19 en grondrechten”, *DJK* 2021, nr. 428, 14.

MUSSELY, H., en CABOOR, P.D.G., “Parlementair recht. De bespreking van het voorontwerp van de pandemiewet in de Kamer: kroniek van een experiment van democratische vernieuwing”, *TVW* 2021, nr. 2, 157-163.

POPELIER, P., “Beginselen van behoorlijke wetgeving in de rechtspraak”, *TPR* 1995, 1049-1114.

POPELIER, P., “Crisisbeheer per ministerieel besluit”, *TVW* 2020, nr. 4, 282-291.

POPELIER, P., “De rol van de Raad van State in het crisisbeheer: een kwestie van legitimiteit en expertise”, *RWE* 2020-21, nr. 34, 1322-1334.

POPELIER, P., “Vijf na twaalf en prematuur. De Pandemiewet in het licht van het voorbije en toekomstige crisisbeheer”, *RWE* 2021-22, nr. 11, 431-447.

POPELIER, P., “Wachten op een coronawet”, *RWE* 2020-21, nr. 18, 682.

RIEMSLAGH, J. en MOONEN, T., “Regelgeven in crisistijd”, *RDC-TBH* 2020, 1253-1271.

ROZIE, J. en CLAES, L., “Hoe coronaproof is het bijzonder strafrecht?”, *NC* 2020, nr. 3, 219-235.

ROZIE, J., “Beklaagde Alwetend. Over het criterium van de redelijke voorzienbaarheid als maatstaf van het lex certa-principe in strafzaken”, *RW* 2012-13, afl. 21, 802-817.

ROZIE, J., “Coronastrafrecht”, *RW* 2019-20, nr. 35, 1366.

TAEYMANS, M., “Reisverbod botst met tijdelijkheids- en evenredigheidsvereisten”, *DJK* 2021, nr. 426, 13.

TERSAGO, M., “Enkele medisch-juridische bezorgdheden tegen een algemene vaccinatieplicht tegen het coronavirus”, *DJK* 2021, nr. 439, 13.

TODTS, L., “Corona op lokaal niveau: de juridische mogelijkheden en grenzen van een lokaal coronabeleid”, *TVW* 2020, nr. 4, 292-302.

TODTS, L., “De (ordehandhavende) rol van de burgemeester in tijden van corona”, *RWE* 2019-20, nr. 37, 1446.

TODTS, L., “De toelaatbaarheid van de Antwerpse avondklok: drie vragen”, *RWE* 2020-21, nr. 06, 202.

TODTS, L., “In vrijheid (slechts) beperkt: het EHRM bevestigt de thuisblijfplicht als vrijheidsbeperking en geen vrijheidsberoving”, *TBP* 2021, nr. 9, 554-561.

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

VAN DE VOORDE, J., “De mondmaskerplicht ter bestrijding van covid-19 en het gezichtsbedekkingsverbod (art. 563bis Sw.): in hetzelfde bedje ziek?”, *NC* 2021, nr. 2, 126-140.

VAN DE VOORDE, J., “Krijgt mondmaskerplicht een bed op intensieve zorgen?”, *DJK* 2020, nr. 418, 16.

VAN DIJCK, C., “Voorlopige analyse van de rechtspraak inzake coronamaatregelen”, *T. Pol. / J.J.Pol.* 2021, nr. 3, 111-120.

VAN GERVEN, W., “De beginselen 'subsidiariteit, evenredigheid en samenwerking' in het Europese Gemeenschapsrecht”, *RW* 1991-92, 1241-1246.

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 VOLSEM, F., “De onoverwinnelijke rechtsdwaling en de noodtoestand in het bijzonder met betrekking tot milieumisdrijven”, *TMR* 2012, afl. 1, 4-24.

VELAERS, J., “Constitutionele lessen uit de COVID-19-crisis”, *TBP* 2021, nr. 9, 532-552.

VERHOFSTADT, D., “De negen strafrechtelijke principes van Cesare Beccaria”, *NC* 2014, Intersentia, 1-16.

WAELEKENS, J., “Interpretatie van een koopovereenkomst”, *DAOR* 2014, afl. 109, 42-53.

Internetbronnen en varia

BOES, M., "De grondwettigheid van de coronabesluiten", *Leuven Blog for Public Law*, 4 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/de-grondwettigheid-van-de-coronabesluiten (laatst geraadpleegd op 14 november 2021).

BOLLEN, K., "Tweede coronagolf in Europa na zomer 2020 vooral te wijten aan introductie van nieuwe virusstammen", <https://nieuws.kuleuven.be/nl/2021/tweede-coronagolf-in-europa-na-zomer-2020-vooral-te-wijten-aan-introductie-van-nieuwe-virusstammen#:~:text=van%20nieuwe%20virusstammen-,Tweede%20coronagolf%20in%20Europa%20na%20zomer%202020%20vooral,aan%20introductie%20van%20nieuwe%20virusstammen&text=Onderzoekers%20van%20KU%20Leuven%20en%20ULB%20hebben%20aangetoond%20dat%20die,de%20zomer%20begonnen%20te%20circuleren> (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

BOSSUYT, N. "Coronavirus infectie (bijvoorbeeld SARS, MERS)", <https://epidemiologie.wiv-isp.be/ID/diseases/Pages/Coronavirus.aspx> (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

CUTHBERT, L., "Hoe springen ziekteverwekkers als het coronavirus over van dieren op mens?", *National Geographic*, 3 april 2020, www.nationalgeographic.nl/wetenschap/2020/04/hoe-springen-ziekteverwekkers-als-het-coronavirus-over-van-dieren-op-de-mens (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

DECRE, H., CARDOEN, S., en TRUYTS, J., "Cafés en restaurants gaan dicht, lessen worden opgeschort, maar scholen moeten opvang aanbieden", *VRT*, 12 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/12/coronavirus-12-maart/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

DECRE, H., "We komen nu in fase 2 van het corona-noodplan, welke maatregelen neemt ons land om het virus te bestrijden?", *VRT*, 1 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/02/26/noodplan-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

DE MAESENEER, W., "De coronacijfers vergeleken met de eerste coronagolf: waar staan we vandaag?", *VRT*, 3 augustus 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/07/24/de-coronacijfers-vergeleken-met-de-eerste-golf-waar-staan-we-va/#:~:text=Ofwel%20gemiddeld%20193%20besmettingen%20per,nieuwe%20besmettingen%20bij%20dan%20vandaag (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

DIERICKX, L., en VAN DER WEE, T., "2020, De juridische analyse van het coronajaar", www.cottyn.eu/belgium/nl/nieuws/item/282-2020-de-juridische-analyse-van-het-coronajaar (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

DRAULANS, D., “Een vooruitblik op 2021: komt er in de lente een derde coronagolf in Europa?”, *Knack*, 5 januari 2020, www.knack.be/nieuws/gezondheid/een-vooruitblik-op-2021-komt-er-in-de-lente-een-derde-coronagolf-in-europa/article-longread-1684351.html (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

ECKERT, M., “Waarom nut van avondklok moeilijk te bewijzen is”, *De Standaard*, 11 maart 2021, www.standaard.be (laatst geraadpleegd op 15 februari 2022).

GEENENS, R., RUMMENS, S., en SOTTIAUX, S., “De ondraaglijke lichtheid van het corona-beleid”, *VRT*, 1 augustus 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/08/01/opinie-geenens-rummens-sottiaux/ (laatst geraadpleegd op 15 februari 2022).

HEYLEN, K., “Moeten we bang zijn omdat het coronavirus zich zo snel verspreidt? Professor: Voorlopig geen reden tot zorgen”, *VRT*, 24 januari 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/01/24/professor-herman-goossens-over-het-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

HIROUX, D., “Coronamaatregelen onwettig, zegt rechter: maar wat betekent dat nu precies? En worden de regels dan opgeheven?”, *VRT*, 31 maart 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/03/31/vonnis-coronamaatregelen/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

KEULEMANS, M., “Eindelijk weten wetenschappers welk dier er achter de dodelijke longziekte sars zit”, *De Morgen*, 5 december 2017, www.demorgen.be/nieuws/eindelijk-weten-wetenschappers-welk-dier-er-achter-de-dodelijke-longziekte-sars-zat~b421efba/ (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

KOJIMA, N. en KLAUSNER, J., “Protective immunity after recovery from SARS-CoV-2 infection”, [www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(21\)00676-9/fulltext#:~:text=Several%20studies%20have%20found%20that,compared%20with%20that%20from%20vaccination](http://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(21)00676-9/fulltext#:~:text=Several%20studies%20have%20found%20that,compared%20with%20that%20from%20vaccination) (laatst geraadpleegd op 25 december 2021).

LECLUYSE, W., “Zo reageerde de wereld eerst op het ‘marktvirus’”, *De Standaard*, 31 december 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20201229_95889574 (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

MARIËN, S., “Viroloog Marc Van Ranst: Bang voor coronavirus? Pas eerder op voor de griep”, *Gazet van Antwerpen*, 23 januari 2020, www.gva.be/cnt/dmf20200122_04817139 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

PATTY, J., “Laat Scandinavië zien dat de juiste corona-aanpak niet bestaat?”, www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5202956/corona-coronavirus-zweden-noorwegen-denemarken-finland-aanpak (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

PETRALIA, N., “Vertegenwoordigers Belgische advocaten vragen democratisch debat over coronamaatregelen”, *VRT*, 10 februari 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/02/10/opiniestuk-belgische-advocaten/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

REYBROUCK, K., "Hoe het Coronavirus onze bevoegdheidsverdeling op de proef stelt", *Leuven Blog for Public Law*, 13 November 2020, www.leuvenpubliclaw.com/hoe-het-coronavirus-onzebevoegdheidsverdeling-op-de-proef-stelt (laatst geraadpleegd op 9 december 2021).

SAP, J.W., “Het gelijkheidsbeginsel als grondprincipe van de Europese Unie”, https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/Organisaties/WI/CDV/_recap_/2011_ZOMER/B_BOOM066_CDV%202011-2_10%20Sap.pdf (laatst geraadpleegd op 17 november 2021).

SIEMSEN, M., “Het nieuwe coronavirus: waar komt het vandaan en waar gaat het naartoe?”, www.scientias.nl/het-nieuwe-coronavirus-waar-komt-het-vandaan-en-waar-gaat-het-naartoe/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

TORCK, L., “Vierde golf is al begonnen door onze contacten, deltavariant, versoepelingen en grootste boosdoener EK voetbal”, *Gazet van Antwerpen*, 7 juli 2021, www.gva.be/cnt/dmf20210707_93729904?adh_i=&adh_i=&articlehash=kNYvgVy5WW3bZf%2BjDW413Nq2kq7%2B01eCAmA4dB73rA38EdN%2Buui%2ByUsmdtyzsy3nZhG7wOeH%2BJ4BSLxahQS5CvBmmDAdSIInq9DyMtOGr%2BHhJNzZM6eeuSCpN97qQNPo3h4rYt4ILMj%2BJjiG4g7t39i6CouvOebpAIIH59XVYxglA9Q5qoWdKm%2Fv1f0Ks4KcjfcvxJot6TMoe1qczKp%2B1gmXJh8sgV2oUEUeBvGN%2FOETIi%2B1F3hsU1W9AumnLuyJC0SQ2sCRsfngT1b7BTbtLzGsye4oVi0t0o4WKORuH7CtXhx%2B8a9XojjQxTybfjwNP4k2%2Fh7XrJBBgJVWogBWFA%3D%3D (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

TORFS, M., “Internationaal onderzoek naar ontstaan COVID-19: Wellicht via ander dier van vleermuis op mens overgesprongen”, *VRT*, 29 maart 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/03/29/who-rapport-coronavirus/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

VAN DE HEYNING, C., en POPELIER, P., “De ruimte om grondrechten drastisch in te perken verdwijnt na elke nieuwe golf”, *Knack*, 10 augustus 2020, www.knack.be (laatst geraadpleegd op 2 februari 2022).

VAN DE WEGHE, T., VERHEYDEN, T., en MERCKX, V., “Komt coronavirus uit Chinees lab? Zo sloop internettheorie internationale media en persbriefing van Trump binnen”, *VRT*, 1 mei 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/04/21/ontstond-het-coronavirus-in-een-lab-in-wuhan-zo-sprong-een-inte/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

VAN HUET, B., “Hoe de Chinezen het coronavirus eerst onderschatten en pas laat ingrepen”, www.parool.nl/nieuws/hoe-de-chinezen-het-coronavirus-eerst-onderschatten-en-pas-laait-ingrepen~b161c4b7/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

VANMELDERT, D., “Nut van corona-apps niet te bewijzen, blijkt uit internationaal onderzoek: "Amper data, want privacy staat voorop"”, *VRT*, 21 mei 2021, www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/05/19/evaluatie-coronalert/ (laatst geraadpleegd op 12 april 2022).

X, “België op een na zwaarst getroffen land in Europa”, *De Standaard*, 11 oktober 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20201011_96718349 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

X, “Coronacrisis”, www.dfbonline.nl/begrip/24473/coronacrisis (laatst geraadpleegd op 25 oktober 2021)

X, “Coronavirus COVID-19”, www.info-coronavirus.be/nl/faq/ (laatst geraadpleegd op 2 november 2021).

X, “Coronavirus disease (COVID-19)”, www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3 (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “Coronavirus – FAQ over hondenkapsalons kan komende dagen geëvalueerd worden”, *Knack*, 2 november 2020, www.knack.be/nieuws/belgie/coronavirus-faq-over-hondenkapsalons-kan-komende-dagen-gevalueerd-woorden/article-belga-1661001.html (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

X, “Coronavirus in China op Braziliaanse chickenwings”, www.foodagribusiness.nl/coronavirus-in-china-op-braziliaanse-chickenwings/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

X, “Dansen op trouwfeesten blijft dan toch verboden: ‘verkeerde interpretatie van ministerieel besluit’”, *VRTNWS*, 6 juli 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/07/05/dansen-feesten/ (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

X, “De Croo overtuigd dat verbod op niet-essentiële reizen ‘proportioneel’ is”, *De Standaard*, 24 februari 2021, www.standaard.be/cnt/dmf20210224_96624903 (laatst geraadpleegd op 16 februari 2022).

X, “De ziekte COVID-19”, www.rivm.nl/coronavirus-covid-19/ziekte#:~:text=Incubatietijd,dagen%20voordat%20je%20klachten%20krijgt (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “Eerste geval van coronavirus in België: gerepatrieerde Belg uit Wuhan test positief”, *Het Nieuwsblad*, 4 februari 2020, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20200204_04834177 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

X, “Grondwetspecialisten eisen coronawet: ‘We leggen de regering geen strobreed in de weg’”, *De Morgen*, 2 november 2020, www.demorgen.be/nieuws/grondwetspecialisten-eisen-coronawet-we-leggen-de-regering-geen-strobreed-in-de-weg~b4af5635/ (laatst geraadpleegd op 19 december 2021).

X, “Het coronavirus komt misschien niet van de markt van Wuhan maar waar komt het dan wel vandaan?”, *De Morgen*, 10 februari 2021, www.demorgen.be/nieuws/het-coronavirus-komt-misschien-niet-van-de-markt-van-wuhan-maar-waar-komt-het-dan-wel-vandaan~b67b984a/ (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

X, “Het voorontwerp van pandemiewet: onze nota voor de Kamercommissie Binnenlandse Zaken”, <https://mensenrechten.be/pagina/nota-voorontwerp-pandemiewet> (laatst geraadpleegd op 29 april 2022).

X, “Massale vechtpartij op het strand van Blankenberge: “Parasols vlogen in het rond, stokken van zeilen gebruikt als wapens””, *Het Nieuwsblad*, 8 augustus 2020, www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20200808_95823091 (laatst geraadpleegd op 13 februari 2022).

X, “Minister ‘verduidelijkt’ na commotie: alcohol verkopen bij afhaalmaaltijden mag tot 20 uur”, *De Morgen*, 20 oktober 2020, www.demorgen.be/nieuws/minister-verduidelijkt-na-commotie-alcohol-verkopen-bijafhaalmaaltijden-mag-tot-20-uur~be0e534a/ (laatst geraadpleegd op 17 december 2021).

X, “Nog twee Belgen overleden door nieuw coronavirus”, *De Standaard*, 11 maart 2020, www.standaard.be/cnt/dmf20200311_04885244 (laatst geraadpleegd op 21 oktober 2021).

X, “Oostenrijks ski-oord Ischgl, broeihaard van het coronavirus in Europa”, *VRT*, 20 maart 2020, www.vrt.be/vrtnws/nl/2020/03/20/oostenrijks-ski-oord-ischgl-broeihaard-van-het-coronavirus-in-e/ (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

X, “SARS”, www.zorg-en-gezondheid.be/sars (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “Vrees voor SARS-uitbraak in China nadat mysterieuze longziekte opduikt”, *Het Laatste Nieuws*, 31 december 2019, www.hln.be/medisch/vrees-voor-sars-uitbraak-in-china-nadat-mysterieuze-longziekte-opduikt~a0150501/ (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “Waar komt corona vandaan? De WHO start een onderzoek”, www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5197417/onderzoek-oorsprong-coronavirus-who-wuhan (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

X, “Wat is het coronavirus?”, www.info-coronavirus.be/nl/wat-is-het-coronavirus/ (laats geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “Wat is social distancing?”, www.vbo-feb.be/actiedomeinen/veiligheid--welzijn-op-het-werk/veiligheid--welzijn-op-het-werk/covid-19-social-distancing-verklaard/ (laatst geraadpleegd op 27 oktober 2021).

X, “WHO Director-general’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020”, www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020 (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).

X, “Zes vragen en antwoorden over het coronavirus en COVID-19”, www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/Biovetinary-Research/show-bvr/Zes-vragen-en-antwoorden-over-het-Wuhan-coronavirus.htm (laatst geraadpleegd op 8 oktober 2021).

X, “2019-nCoV outbreak: first cases confirmed in Europe”, www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/01/2019-ncov-outbreak-first-cases-confirmed-in-europe (laatst geraadpleegd op 19 oktober 2021).

World Health Organization, “Overview”, <https://covid19.who.int/> (laatst geraadpleegd op 18 oktober 2021).