

Bestuur in tijden van COVID-19: een bedrijf met vele regisseurs

Steven Lierman

Prof. KU Leuven (LIGB, Centre for Public Law)

Universiteit Antwerpen

3 december 2020



Bestuur in tijden van Covid-19: een bedrijf met vele regisseurs

- Focus op bevoegdheden om gezondheid van burgers te beschermen
 - ⇔ maatregelen inzake justitie (gerechtelijk wetboek, notariaat, strafvordering, WVV, insolventie, ...)
 - ⇔ maatregelen van economische en sociale aard
 - ⇔ relanceplan
- Maatregelen op EU-niveau: gebrek aan eenheid in verscheidenheid
- Versnipperde bevoegdheden in eigen land: eenheid van commando, maar wankele wettelijke grondslag

EU-gezondheidsbeleid: een beperkte bevoegdheid

- Ondersteunend, coördinerend of aanvullend: bescherming & verbetering menselijke gezondheid (art. 6a VWEU)
 - Geen harmonisatie (art. 2, 5, derde lid VWEU)
- Gedeelde bevoegdheid: gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken voor in Verdrag genoemde aspecten (art. 4.2 k VWEU)
 - Organen, bloed, geneesmiddelen, medische hulpmiddelen (art.168, 4,a,c VWEU)
 - Maatregelen op veterinair/ fytosanitair gebied rechtstreeks gericht op bescherming van volksgezondheid (art. 168, 4,b VWEU)
- Subsidiariteitsbeginsel dwingt Europese instellingen tot terughoudendheid

Bindende EU-coronamaatregelen

- Verordening (EU) 2020/561 van 23 april 2020
 - Toepassing verordening medische hulpmiddelen uitgesteld tot 26 mei 2021
 - Gemotiveerd verzoek van lidstaten om medische hulpmiddelen in gebruik te nemen zonder toepassing van de conformiteitsprocedure
 - Europese Commissie kan geldigheid van deze nationale vergunningen uitbreiden tot heel de EU
- In de tijd beperkte uitvoerbeperving van beschermingsmateriaal buiten de EU op grond van verordening 2015/479 (Uitvoeringsverordening 2020/402)
- Herziene geharmoniseerde normen om medische hulpmiddelen in strijd tegen Covid-19 sneller op de markt te brengen (Uitvoeringsverordening 2020/437)

Ondersteunende EU-coronamaatregelen

- Vrijwillige gezamenlijke aanbestedingen voor aankoop medische uitrusting en aankoopovereenkomsten vaccins (financiering aanloopkosten)
- Commissie werkt tal van richtsnoeren uit over o.a.:
 - opties en flexibiliteit in bestaande EU-kader voor overheidsopdrachten
 - optimale en rationale aanvoer van geneesmiddelen om tekorten te voorkomen
 - beheer van klinische proeven tijdens de pandemie
- Europees coördinatiecentrum voor medisch materiaal (*Covid-19 Clearing House*) en rescEU-voorraad van medische apparatuur, geneesmiddelen en vaccins
- *Gateway* voor samenwerking van corona-apps in de EU
- Covid-19-Vaccinatiestrategieën en inzet van vaccins (COM(2020) 680, 15/10/2020)
- Wetenschappelijk adviespanel + financiering corona-gerelateerd onderzoek

Nood aan minimale eenheid in verscheidenheid

- Paradox van Lissabon: meer EU-bevoegdheden om burgers te beschermen tegen risico's van virus overgedragen van dier op mens
- Interne marktdenken onder druk: in tijden van nood kent men zijn vrienden
- De ketting is zo sterk als de zwakste schakel
- Oproep voorzitter Commissie: “Europese gezondheidsunie”, met betere crisisparaatheid en crisisrespons en met nieuwe autoriteit biomedische paraatheid
- Covid-19 als hefboom voor bijkomende EU-bevoegdheden voor de beheersing van een gezondheids crisis?

Gezondheids crisisbeleid geen exclusief federale bevoegdheid

- Ook na zesde staatshervorming geen uitdrukkelijke federale bevoegdheid
- Indieners van bijzondere wet op de zesde staatshervorming: federale bevoegdheid “voor het crisisbeleid wanneer een pandemie dringende maatregelen vereist”
- RvS, afdeling wetgeving, stelde federale bevoegdheid in vraag
 - een algemene federale (residuaire) bevoegdheid ontbreekt
 - en tegendeel zou uitdrukkelijk uit de tekst moeten blijken
- Bijzondere wetgever heeft aan deze suggestie geen gevolg gegeven
- Federale overheid en deelstaten zijn elk bevoegd binnen de grenzen van hun materiële bevoegdheden

Versnipperde bevoegdheden voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis

Federaal	Gemeenschappen
Algemene regels voor preventie besmettelijke ziekten	Activiteiten, diensten en initiatieven voor preventie besmettelijke ziekten
Verplichte vaccinatie (profylaxis)	promotie van vaccins
Minimumregels recht op privacy	Contactopsporing (corona-app)
Wetenschappelijk onderzoek (federale bevoegdheden)	Databank voor contactopsporing (Sciensano)
Aankoop testkits en beschermingsmateriaal	Aankoop testkits en beschermingsmateriaal vb. wzc
Uitoefening geneeskunde, dringende geneeskundige hulp, organieke wetgeving (wetten 4/11 en 6/11/2020)	Quarantainemaatregel
Uitvaardigen van regels over distributie van geneesmiddelen en afname van bloed	Verstrekken van aanbevelingen met het oog op de voorkoming van verdere besmettingen
Algemene transversale crisismaatregelen bij dringend gevaar voor veiligheid/openbare orde	Specifieke veiligheidsmaatregelen en-protocollen binnen eigen instellingen (onderwijs, cultuur, ...)

Crisisbeheer dankzij bijzondere machten (eerste golf)

- Koning kreeg ruime bevoegdheden om o.m. maatregelen te nemen om de verdere verspreiding van het coronavirus onder de bevolking tegen te gaan
- Met inbegrip van de handhaving van volksgezondheid en openbare orde
- Machten laten niet toe om in te breken in deelstatelijke bevoegdheden
 - Wel: tijdelijk toestaan van de uitoefening van de verpleegkunde door niet bevoegde gezondheidszorgbeoefenaars (KB nr. 26 van 29 mei 2020)
 - Wel: uitwerken van een regeling voor opvordering gezondheidszorgbeoefenaars (KB nr. 27 van 29 mei 2020)
 - Niet: oprichting van databank bij sciensano en contactonderzoek (KB nr. 44 van 26 juni 2020) => samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 (*BS 15/10/2020*)

Crisisbeheer bij Ministeriële besluiten (na eerste golf) o.b.v. drie wettelijke grondslagen

- Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 civiele bescherming
 - “De Minister (...) organiseert de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen (...)”
 - “De civiele veiligheid omvat 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” (art. 3)
- Artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt
 - Minister en gouverneur oefenen bevoegdheden van burgemeester of gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit wanneer deze “hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist”
- Artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 juni 2007 civiele veiligheid
 - Bevoegdheid van Minister of zijn afgevaardigde tot opvordering van personen en zaken
 - Minister, zijn gemachtigde of burgemeester kan “in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen; om dezelfde reden kan hij iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden”
 - Strafbepaling bij niet-naleving

Corona MB's met wankele grondslag (na eerste golf)

- Wet Civiele Bescherming is grondslag voor redding en bijstand in bedreigende omstandigheden (*quid* versoepelingen, maatregelen na de eerste golf?)
- Ongrondwettige toewijzing aan Minister (art. 33 en 108 Grondwet)
 - Vaste adviespraktijk afdeling wetgeving Raad van State
 - Uitzondering: “objectieve redenen die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen”
 - Dringende sluiting horeca ⇔ permanente mondkmaskerplicht, afstandsregel
- Verregaande inperking van grondrechten: vereist wettelijke grondslag

Corona MB verdeelt de rechtspraak

- Raad van State, Verenigde Kamer, arresten van 30/10/2020 (UDN-procedure)
 - Bevoegdheid Minister om in de huidige omstandigheden de horeca te sluiten, en de avondklok in te stellen is *prima facie* niet strijdig met de Grondwet
- Uiteenlopende uitspraken van politierechters
- Hof van Beroep te Brussel 28 oktober 2020 (kort geding), onuitg.:
 - “Echter die wet civiele veiligheid is gemaakt voor acute en zeer tijdelijke noodsituaties” en “bevat prima facie geen afdoende basis om langlopende vrijheidsbeperkingen op te leggen” (ro. 49)
 - “Intussen heeft de Belgische Staat de tijd gehad om aan een nieuw wettelijk kader te werken waarin de basisprincipes en de limieten van al de nieuwe en meer langdurige coronamaatregelen en de ermee gepaard gaande sancties (...) worden uiteengezet.” (ro. 50)

Bestuur in tijden van covid-19

- Covid-19 kent geen grenzen, dwingt tot afstand en beperking van onze vrijheid
- Vele regisseurs en dus nood aan samenwerking, solidariteit en legitimiteit van overheidshandelen in EU en België
- Waar blijft de corona-wet?
 - Balans tussen noodzaak van snelheid en flexibiliteit van handelen & democratische legitimiteit en waarborgen voor bescherming grondrechten
 - Lijst van maatregelen met mogelijkheid tot op- en afschalen (en sancties)
 - Beperking in de tijd: horizonbepaling
 - Controlemogelijkheid van parlement en op lokaal niveau gemeenteraad