

Curaçao en de coronacrisis

Een eerste staats- en bestuursrechtelijke verkenning

Mr. dr. J. Sybesma & Mr. drs. R.E.R. de Knecht*

1. Inleiding

COVID-19 of het coronavirus¹ behoeven nauwelijks introductie. De ellende als gevolg van de uitbraak eind 2019 in Wuhan, China, en de daaropvolgende wereldwijde besmettingen, is nauwelijks te overzien.² Geconfronteerd met het coronavirus, opteerde de regering van Curaçao voor een volledige *lockdown*.³ De onderliggende argumentatie is ongeveer als volgt. Het virus verspreidt zich snel tussen mensen via de lucht en besmetting kan in bepaalde gevallen leiden tot ernstige ziekteverschijnselen die nopen tot ziekenhuisopnames met soms dodelijke afloop, vooral bij ouderen en mensen met onderliggende (luchtweg)aandoeningen. Aangezien er (nog) geen geneesmiddelen of vaccins tegen dit nieuwe virus bestaan, kan besmetting van de gehele bevolking razendsnel en exponentieel plaatsvinden, waardoor de medische zorg volledig verstopt raakt en meer mensen dan nodig overlijden. Om dit te voorkomen moet besmetting zoveel mogelijk worden ingedamd, zodat dit niet meer of in ieder geval minder exponentieel plaatsvindt en de lokale medische zorg in staat is de zieken adequaat te helpen. Een dergelijke strategie⁴ kan alleen slagen indien de regering ingrijpende algemeen bindende maatregelen treft om ongebreidelde verspreiding te voorkomen.

Met dit artikel trachten wij in kaart te brengen wat de juridische grondslag is voor de door de regering genomen maatregelen ter bestrijding van COVID-19. Conform het legaliteitsvereiste dient elk overheidsoptreden te berusten op kenbare en voldoende algemene

* Mr. dr. J. Sybesma is parttime docent staats- en bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de University of Curaçao (UoC). Sybesma is ook lid van de Raad van Advies van Curaçao (RvA) en redactielid van het *Caribisch Juristenblad*. Dit artikel is geheel *à titre personnel* geschreven en reflecteert geenszins de mening van de UoC dan wel die van de RvA. Mr. R.E.R. de Knecht is universitair wetenschappelijk docent staats- en bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de University of Curaçao (UoC) en redactiesecretaris van het *Caribisch Juristenblad*. Dit artikel is geheel *à titre personnel* geschreven en reflecteert geenszins de mening van de UoC.

1 Op 11 maart 2020 riep de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de uitbraak van deze ziekte uit tot pandemie. COVID-19, voluit 'coronavirus disease 2019', is een besmettelijke ziekte die wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2. Er bestaat nog geen specifieke behandeling voor het virus en er wordt uit alle macht gezocht naar een geneesmiddel dan wel een vaccin ter immunisatie. Zie ook: www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/32171191.

2 www.businessinsider.com/coronavirus-pandemic-timeline-history-major-events-2020-3.

3 Engelse benaming voor algehele quarantaine en isolatie.

4 De Nederlandse aanpak verschilt met die van Curaçao in die zin dat door gedoseerde besmetting de medische zorg het aantal zieken nog kan verwerken, maar dat binnen de bevolking immuniteit tegen het virus wordt opgebouwd door besmetting (intelligente immunisatie). Zie ook noot 52.

wettelijke regels⁵ en moeten grondrechten door de overheid geëerbiedigd worden. Ook onder grote druk en in tijden van nood waarin snel en adequaat handelen door de overheid is geboden om bijvoorbeeld erger te voorkomen, zal de rechtsstaat gerespecteerd moeten worden. De overheid moet binnen de bestaande juridische kaders handelen.

Dit artikel gaat niet in op de civielrechtelijke gevolgen van de bestuurlijk genomen maatregelen en beperkt zich tot de staats- en bestuursrechtelijke aspecten van de genomen maatregelen. Het betreft enkel een eerste verkenning tot en met 20 april 2020. In paragraaf 2 wordt eerst de Curaçaose tijdlijn geschetst van de genomen maatregelen. Wij hebben daartoe de publicatiebladen in het kader van COVID-19 bestudeerd. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 nader in op getroffen maatregelen, waarbij aan de orde komen het uitroepen van de crisis als ramp, de beperking van de externe en interne besmettingsrisico's, het bestrijden van woekerprijzen voor hygiënische middelen en de implementatie van het afstand houden. De vierde paragraaf behandelt de handhaving van de genomen maatregelen, waarna we afsluiten met enkele conclusies.

2. Tijdelijk wettelijke maatregelen COVID-19 in Curaçao

Curaçao kreeg op vrijdag 13 maart 2020 te maken met de eerste besmetting. Al eerder, op 20 februari 2020, wees de regering het virus aan als besmettelijke ziekte naar aanleiding van een waarschuwing van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO).⁶ Vervolgens begon het Curaçaose wetgevingsapparaat op volle toeren te draaien en werden er aan de lopende band landsbesluiten (hierna: lb's), landsbesluiten, houdende algemene maatregelen (hierna: Lb, ham's), ministeriële regelingen met algemene werking en ministeriële beschikkingen (MB's) geproduceerd.⁷ Dat er onder grote druk werd gewerkt, blijkt onder andere uit verbeteringen en aanvullingen van reeds vastgestelde regelingen.⁸ Zo vergat de Minister van Justitie aanvankelijk een uitzondering te maken voor de Gouverneur van

5 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 48.

6 Door middel van tijdelijke landsbesluiten (PB 2020, nr. 11 en 12) wees de regering COVID-19 aan als een besmettelijke ziekte, tevens als bedoeld in de Quarantaine-verordening. De regering deed dit omdat de WHO op 30 januari 2020 de uitbraak classificeerde als een Public Health Emergency of International Concern (PHEIC) en handelde als zodanig. Zie: www.who.int/ihr/procedures/pheic/en/.

7 Zie onder andere de MB's 2020, nr. 15, 21, 22, 24-31. Het gebruik van de naam 'ministeriële beschikking' is een hardnekkig onconstitutioneel verschijnsel sedert de staatsrechtelijke hervormingen per 10 oktober 2010. In de nieuwe Staatsregeling van Curaçao zijn in art. 2 de geldende wettelijke regelingen limitatief opgesomd. Daar is wel de ministeriële regeling met algemene werking, doch niet (meer) de ministeriële beschikking genoemd. Duidelijk moet derhalve zijn dat alle regelingen die vastgesteld zijn ter bestrijding van COVID-19 dus geen *ministeriële beschikking* genoemd mogen worden maar *ministeriële regelingen met algemene werking* moeten zijn. Of dit juridische consequenties met zich meebrengt zal de rechter moeten bepalen; wellicht ziet hij dit als een in de haast gemaakte (consequente) verschrijving. Ook het gebruik van de term *landsbesluit* voor besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten in plaats van *landsbesluiten, houdende algemene maatregelen* lijkt op een verschrijving, tenzij men hiermee tracht de verplichte advisering door de Raad van Advies te omzeilen.

8 PB 2020, nr. 18 en PB 2020, nr. 22, beiden ter verbetering van PB 2020, nr. 17.

Curaçao, de ministers en Statenleden, inclusief beveiligers en hun chauffeurs op de verplichting om tussen 06:00 uur en 21:00 uur thuis te blijven.⁹

Naar aanleiding van de genomen maatregelen kwam de economie welhaast tot stilstand en kwamen duizenden banen op de tocht te staan. De getroffen maatregelen doen bijna denken aan de rigoureuze maatregelen zoals toegepast in de Chinese miljoenenstad Wuhan:¹⁰ burgers moesten overdag zoveel mogelijk thuisblijven (*shelter at home*), autorijden werd gekoppeld aan de letter op de nummerplaat voor specifieke dagen (*plachi di dia*) waarbij alleen korte ritten naar de supermarkt, botika of het benzinestation toegestaan waren, iedereen moest 's avonds thuisblijven (*toke de keda* oftewel avondklok), er gold een samscholingsverbod (bijna alles gesloten, ook scholen en kerken, met uitzondering van wat de regering 'vitale' bedrijven noemt (*inter alia* supermarkten en botika's), geen publieke en private evenementen en twee meter afstand houden), de lucht- en zee grenzen voor personenvervoer werden hermetisch gesloten en het Hof behandelde slechts spoedeisende zaken. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de (grond)rechten van burgers alhier niet zodanig ingeperkt als begin 2020 het geval was.

3. De getroffen maatregelen

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het juridisch kader waarbinnen de overheid handelde bij de bestrijding van COVID-19 en de gebruikte juridische instrumenten om de belastende maatregelen die opgelegd werden aan de burger te legitimeren. Vooropgesteld zij dat het niet de bedoeling is met dit artikel het gevoerde beleid onder een vergrootglas te leggen. Het is bij gebrek aan wetenschappelijke kennis (zoals vergelijkende studies en een bevolkingsonderzoek naar immuniteit) ook niet duidelijk of de bestrijding van deze pandemie effectief en noodzakelijk is geweest. COVID-19 heeft in ieder geval (nog) niet tot een medisch rampscenario geleid voor Curaçao. Het aantal doden is bij een enkele persoon gebleven. Bij gehaast optreden kunnen echter spaanders vallen – zoals reeds in paragraaf 2 ter sprake is gekomen – en krijgt het gezegde 'nood breekt wet' een zeker bestaansrecht. Desalniettemin kan een objectieve juridische toetsing en analyse van de grondslagen van het handelen door de overheid inzicht(en) verschaffen in de juridische fundering ervan en kan lering getrokken worden uit de resultaten. Het optreden van de overheid kan, mag en moet wellicht zelfs in tijden van buitengewone omstandigheden (zoals een ramp) juridisch getoetst kunnen worden, opdat die overheid binnen haar juridische kaders blijft en niet bewust of onbewust misbruik maakt van de omstandigheden. Immers, de vraag blijft altijd of genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat, waaronder de rechten van de mens, met in het bijzonder het formele zorgvuldigheidsbeginsel (is voldoende onderzocht wat de risico's zijn?) en het evenredigheidsbeginsel (zijn de maatregelen nodig of zou een lichtere maatregel ook tot het gewenste resultaat kunnen leiden?).

9 PB 2020, nr. 25. Zie ook: www.knipselkrant-curaçao.com/avc-dick-drayer-gouverneur-en-ministers-vandaag-verplicht-een-dagje-vrij/.

10 www.theguardian.com/world/2020/apr/15/how-did-the-coronavirus-start-where-did-it-come-from-how-did-it-spread-humans-was-it-really-bats-pangolins-wuhan-animal-market.

3.1 Is COVID-19 een ramp?

Allereerst de vraag of COVID-19 een ramp is en als dat zo is, of die ramp het treffen van bijzondere maatregelen legitimeert. Deze vraag is relevant omdat bij rampen vaak andere juridische kaders toepasbaar zijn dan onder normale omstandigheden. Welke regelgeving regelt rampen in Curaçao?¹¹ In de Landsverordening rampenbestrijding¹² definieert de wetgever wat een ramp is:

‘een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven, de gezondheid en het welzijn van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist.’

De vraag is of COVID-19 aangemerkt kan worden als veroorzaker van een ramp. Wordt daadwerkelijk de openbare veiligheid, waarbij het leven, de gezondheid en het welzijn van personen, het milieu dan wel grote materiële belangen in zodanig ernstige mate bedreigd of geschaad, dat een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties en disciplines vereist is? De regering is op enig moment deze mening toegedaan. Bij MB¹³ stelde de Minister van Algemene Zaken (hierna: Minister AZ) op 16 maart 2020 dan ook het landelijk rampenplan in werking. *Nota bene* met terugwerkende kracht tot en met 13 maart 2020. Wat de reden is voor het met terugwerkende kracht opleggen van verplichtingen, zoals de verplichting dat diensten en organisaties met inachtneming van het landelijk rampenplan de nodige maatregelen met het oog op de rampenbestrijding treffen en hun volledige medewerking verlenen aan de uitvoering van dit plan, blijkt niet uit de MB.

Opvallend is dat de Landsverordening rampenbestrijding vooral is gericht op de voorbereiding door overheidsdiensten en organisaties op de aanpak van rampen. Aan de Minister AZ is de hoofdrol toegekend. Hij bereidt de bestrijding van rampen voor en zorgt er in dat kader voor dat het landelijk rampenplan periodiek wordt getest. Wat duidelijk blijkt uit analyse van de Landsverordening rampenbestrijding is dat deze landsverordening niet de wettelijke grondslag biedt om nader ingrijpen bij lagere wetgeving, dus zonder instemmingsrecht van het parlement, mogelijk te maken in het bestaande juridische kader van regelgeving en vooral de uitoefening van grond- en mensenrechten door burgers. Daarvoor is specifieke noodwetgeving nodig; noodwetgeving die aangeeft in welke bijzondere situatie(s) zij van kracht wordt en welke afwijkingen van en inbreuken op

11 Zie voetnoot 15.

12 PB 2015, nr. 51. Een wijziging van de Landsverordening Rampenbestrijding (en de Onteigeningsverordening) is recentelijk de Raad van Advies (RvA) gepasseerd en aan de Staten aangeboden, doch nog niet aangenomen en van kracht. Zie: RvA nr. RA/08-19-LV.

13 PB 2020, nr. 15.

grondrechten gemaakt mogen worden.¹⁴ Het gemis aan specifieke noodwetgeving doet zich in dit kader zeker gelden. Dat neemt niet weg dat met gebruikmaking van bestaande regelgeving ook maatregelen genomen kunnen worden om COVID-19 aan te pakken. De daartoe gebruikte regelingen zijn de Luchtvaartverordening, de Prijzenverordening, de Landsverordening besmettelijke ziekten en de Quarantaine-verordening, de Landsverordening openbare orde, de Landsverordening openbare manifestaties, et cetera. Een terechte vraag is of deze regelingen voldoende juridische grondslag bieden voor alle afgekondigde maatregelen zoals gepubliceerd in de MB's. Met andere woorden: worden de MB's voldoende gedragen door de in de diverse consideransen genoemde regelingen?

Hoe dan ook, de Minister AZ stelde op 16 maart 2020 het landelijk rampenplan in werking¹⁵ en er werd meteen opgeschaald naar GRIP 3.¹⁶

3.2 De beperking van het externe besmettingsrisico

Op 17 maart 2020 en wederom met terugwerkende kracht tot 13 maart 2020, verbood de regering op grond van artikel 24 Luchtvaartlandsverordening¹⁷ de burgerlijke luchtvaart van Europa naar Curaçao.¹⁸ Enkele groepen werden uitgezonderd, zo mochten ingezetenen die beschikten over een retourticket naar Curaçao terugkeren. Medisch specialisten, huisartsen, ziekenverzorgenden of andere personen die een onmisbare functie vervulden in de gezondheidszorg in Curaçao en voor wie op verzoek toestemming hiertoe was verleend, waren bijvoorbeeld ook uitgezonderd. Vloog men op 15 maart 2020 van Europa naar Curaçao en viel men niet onder de uitzonderingen zoals onder artikel 3 opgesomd, dan zou men dus achteraf bezien onrechtmatig gevlogen hebben. Een week na afkondiging van dit verbod werd het verbod verder uitgebreid en werd burgerlijke luchtvaart uit alle landen en gebieden naar Curaçao verboden, met terugwerkende kracht tot en met 16 maart 2020.¹⁹ Nog een week later, stelde de regering vast dat een aantal teruggekeerde ingezetenen zich niet aan de medische protocollen en quarantainevoorschriften hield en met ingang van 30 maart 2020 waren ingezetenen dan ook voor de duur van twee weken

14 Zie art. 96 lid 2 Staatsregeling van Curaçao, waarin is bepaald dat in dat geval bij landsverordening kan worden afgeweken van de bepalingen van de Staatsregeling betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, alsmede van de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim. Hier is nog geen invulling aan gegeven. Bekend is dat hard gewerkt wordt aan een Landsverordening uitzonderingstoestanden. Sint Maarten kent een dergelijke landsverordening al sedert 2010 (AB 2010, GT nr. 27). Zie ook: A.C. Hendriks, 'Nood breekt wet in tijden van corona – Maar moeten we ons ook zorgen maken over onze rechtsstaat?', NJB 2020/880; www.trouw.nl/binnenland/voor-een-totale-lockdown-heb-je-geen-noodtoestand-nodig~bbb8944a/?referer=https%3A%2F%2Fwww.linkedin.com%2Ffeed%2F en www.plasbossinade.nl/kennis-delen/blogs-vlogs/nood-breekt-geen-wet-in-coronatijd.

15 Ook dit ontbreekt in de Landsverordening rampenbestrijding. Nergens wordt aangegeven wanneer en op welke wijze de Minister AZ het rampenplan in werking kan stellen.

16 Op basis van de ernst en omvang van een situatie wordt opgeschaald in een zogenoemde GRIP-structuur. GRIP 3 duidt op situaties waarbij er sprake is van (dreigende) maatschappelijke onrust.

17 PB 2019, nr. 4 GT. Art. 24: 'Voor zover bij internationale overeenkomst niet anders is bepaald, kan in buitengewone omstandigheden door de Gouverneur de uitoefening van de burgerlijke luchtvaart boven het territorium van de Nederlandse Antillen of een gedeelte daarvan worden beperkt of verboden.'

18 PB 2020, nr. 16 (Landsbesluit tijdelijk inreisverbod Europa).

19 PB 2020, nr. 19 (Landsbesluit tijdelijk inreisverbod alle landen en gebieden).

niet meer welkom.²⁰ Dit verbod werd op 9 april verlengd, waardoor ingezetenen vanaf 30 maart 2020 voor de duur van vier weken niet naar Curaçao mochten terugkeren.²¹

In artikel 4 lid 2 Staatsregeling van Curaçao (hierna: Staatsregeling) is bepaald dat ieder het recht heeft het land te verlaten behoudens in gevallen bij landsverordening bepaald. En in artikel 3 lid 2 Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 12 lid 4 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) is het recht op terugkeer naar zijn eigen land te vinden. Dit recht kan worden beperkt door een wettelijke regeling wanneer dit bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid nodig wordt geacht.²² ‘Wettelijke regeling’ omvat geenszins enkel de ‘wet in formele zin’, maar ook alle wetgeving in materiële zin, ongeschreven recht en een bevoegd gegeven bevel.²³ Bij een dergelijk onduidelijk beschreven voorwaarde als competentievoorschrift, is het zeker niet ondenkbaar dat een landsbesluit kwalificeert als een wettelijke regeling in de zin van het IVBPR.

3.3 De bestrijding van woekerprijzen

De Minister van Economische Ontwikkeling voorzag buitensporige prijsstijgingen en op 20 maart 2020 werden bij ministeriële regeling met algemene werking²⁴ maxima gesteld aan de groothandels- en kleinhandelsmarges op bepaalde goederen. Dit zijn goederen ter minimalisering van de verspreiding van COVID-19 (zoals *inter alia* latex handschoenen, desinfecteermiddelen) en vitamine C bevattende verse vruchten en groenten ter verhoging van de menselijke weerstand.²⁵ De grondslag voor deze maatregel was artikel 2 Prijzenverordening.²⁶ Enkele onvolkomenheden in deze maatregel werden later tot tweemaal toe gerepareerd.²⁷

3.4 Sociale afstand in de horeca

De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur beperkte met ingang van 25 maart 2020 de dienstverlening door eet- en drinkgelegenheden aan het publiek tot enkel afhaal- en afleverdiensten.²⁸ Het is opmerkelijk dat *en passant* de ondernemer ook verplicht werd om

20 PB 2020, nr. 23.

21 PB 2020, nr. 32.

22 Hoewel Bonaire eerder nog haar grenzen volledig gesloten had voor niet-medisch personeel, is er op 14 april 2020 toch een oplossing gekomen voor de 250 ingezetenen van Bonaire die zich in het buitenland bevinden en die terug willen keren naar het eiland, zie: www.rd.nl/vandaag/binnenland/bonaire-laat-ingezetenen-gedeeltelijk-terugkeren-1.1650546.

23 A.W. Hins, M. den Heijer & A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 112.

24 Hier wordt wel gebruikgemaakt van het juiste instrument, namelijk geen MB maar een ministeriële regeling met algemene werking.

25 PB 2020, nr. 17 (Regeling maximum groothandelsmarge en maximum kleinhandelsmarge in verband met COVID-19).

26 PB 1961, nr. 117.

27 Zie voetnoot 9.

28 PB 2020, nr. 20 (Tijdelijke regeling handel eet- en drinkwaren COVID-19).

milieuvriendelijke verpakkingen te gebruiken.²⁹ Hoewel deze verplichting ongetwijfeld een nobel doel diende, is de plaats van de bepaling tussen enkel besmetting voorkomende verplichtingen enigszins vreemd.

Ofschoon de maatregel in kwestie in beginsel bij Lb, ham getroffen kan worden, werd in dit geval gekozen voor een ministeriële regeling met algemene werking op grond van de mogelijkheid die artikel 4 Warenlandsverordening³⁰ daartoe biedt. Spoedeisendheid verlaagt de drempel. Het tweede lid van artikel 4 beperkt de geldingsduur van de ministeriële regeling met algemene werking echter wel tot maximaal zes maanden.

3.5 De beperking van het interne besmettingsrisico

Bij MB greep de Minister van Justitie op 25 maart 2020 hard in.³¹ Zo werd bijna alle dienstverlening aan het publiek verboden, behalve winkels of ondernemingen die als 'vitale dienst of vitaal proces' waren aangemerkt in bijlage 1 van de MB en mits zij om 20.00 uur sloten en zich hielden aan de richtlijnen ter beperking van het besmettingsrisico die eerder³² waren gepubliceerd. Daarna volgden er nog een samenscholingsverbod en een verbod op het belijden van godsdienst of levensovertuiging op openbare en niet-openbare plaatsen, hoewel daar in deze tijd natuurlijk wel aan had mogen toegevoegd dat het gaat om het *fysiek* bijwonen van een dienst. Opvallend is ook dat aan dit artikel over het belijden van een godsdienst of levensovertuiging een lid is toegevoegd dat het niet toestaat om enige bijeenkomst onder welke benaming dan ook te organiseren of te houden.

Slechts drie dagen later werd deze MB door een nieuwe MB ingetrokken.³³ Er zouden namelijk toch samenscholingen plaatsvinden in de avonduren en de Minister van Justitie overwoog daarom dat het wenselijk was om onder meer tijdelijk voorschriften vast te stellen voor het gebruik van de openbare weg in de avonduren. Een avondklok werd ingesteld en wel van 21:00 uur tot 06:00 uur en voor de duur van twee weken. Het werd dus verboden om gebruik te maken van de openbare weg tussen 21:00 uur en 06:00 uur plaatselijke tijd met uitzondering van een nader genoemde limitatieve lijst. Men kan zich afvragen wat een verbod op het gebruik van de openbare weg te maken heeft met samenscholing. Daarmee wordt uiteraard wel bereikt dat samenscholingen in de avond niet meer kunnen plaatsvinden, omdat personen zich fysiek niet naar en van de ontmoetingsplek kunnen begeven.

29 Reeds in 2018 adviseerde de RvA op een initiatieflandsverordening tot wijziging van de Warenlandsverordening waarmee wordt beoogd om het verstrekken van uit plastic vervaardigde draagtassen, bекers, rietjes, polystyreen бекers en polystyreen bakken, bestemd voor eenmalig gebruik, te verbieden. Over een gewijzigd initiatiefontwerp naar aanleiding van het voornoemde advies van de RvA is wederom in 2019 geadviseerd (RA/14-19-LV). De wijziging is nog niet aangenomen door het parlement.

30 PB 1997, nr. 334.

31 PB 2020, nr. 21 (Beslissing maatregelen openbare orde COVID-19). Inmiddels zijn zes personen besmet geraakt en heeft de WHO aanbevolen om maatregelen te treffen strekkende tot het waarborgen van sociale afstand tussen personen en het voorkomen van samenscholingen van personen.

32 PB 2020, nr. 20 (Tijdelijke regeling handel eet- en drinkwaren COVID-19).

33 PB 2020, nr. 24 (Beslissing maatregelen openbare orde COVID-19 II).

Weer twee dagen later werd ook deze MB ingetrokken door een nieuwe MB die gold tot en met 13 april 2020.³⁴ De Minister van Justitie stelde dat er sterke indicaties waren dat er inmiddels sprake was van lokale transmissie van het virus en dat uit wetenschappelijk onderzoek³⁵ was gebleken, dat lokale transmissies tot een exponentiële stijging van het aantal besmette gevallen in het land zouden leiden. Daarom achtte hij het wenselijk om met spoed het gebruik van de openbare weg verder te beperken teneinde een dergelijke stijging in te dammen. Deze beperking omvatte, naast de reeds ingestelde avondklok, de verplichting tot thuisblijven tussen 06.00 uur en 21.00 uur, behalve voor het uitvoeren van bepaalde nader omschreven zogenoemde zorgtaken voor de persoonlijke gezondheid of veiligheid van zichzelf of andere leden van hetzelfde huishouden, maar ook voor andere personen en dieren die daarvan afhankelijk zijn op basis van een door de regering verstrekte ontheffing van het verbod. Onder zorgtaken moest worden verstaan het halen of afleveren van geneesmiddelen of medische hulpmiddelen, voedsel- en drinkwaren en essentiële artikelen voor reiniging of persoonlijke verzorging. Ook het verlenen van hulp bij persoonlijke verzorging aan personen die hiervan afhankelijk zijn viel hieronder. Eén enkele persoon per huishouden mocht deze zorgtaken verrichten of deze diensten leveren en die persoon diende de voorschriften voor hygiëne en sociale afstand (twee meter afstand bewaren tussen personen) strikt na te leven.

Enkele dagen later vaardigde de Minister van Justitie wederom een MB³⁶ uit waarin enkele wijzigingen waren opgenomen. Het was hem namelijk gebleken dat het gebruik van de openbare weg noch conform de bepalingen noch conform de geest van de eerdergenoemde beschikking plaatsvond. Er bevonden zich nog steeds te veel auto's op de openbare weg. Daarom werd de letter in de kentekenplaat van motorvoertuigen en bromfietsen bepalend voor de dagen (twee in de week) waarop gebruikgemaakt mocht worden van de openbare weg. De zondag werd bijna volledig verkeerloos.

Drie dagen later, op 5 april 2020, trok de Minister van Justitie de een-na-laatste MB in en verving die door een nieuwe³⁷ waarin de laatste twee MB's onder meer werden samengevoegd en verfijnd. De intrekking van de MB waarin het verkeer op basis van de letter in de kentekenplaat werd geregeld, zou dan niet onlogisch lijken.

Op Tweede Paasdag werden de maatregelen van de Minister van Justitie bij MB met twee weken verlengd.³⁸ Dit verbaasde velen en stelde het bedrijfsleven teleur.³⁹ Uit de considerans valt op te maken dat de minister een belangenafweging heeft gemaakt waarin hij in ieder geval de bescherming van de openbare gezondheid heeft gewogen. Andere, niet eerdergenoemde belangen blijven onvermeld.

34 PB 2020, nr. 25 (Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 III).

35 Welk wetenschappelijk onderzoek hier precies bedoeld wordt, is kennelijk niet relevant. De minister volstaat met een verwijzing naar 'gegevens en cijfers'.

36 PB 2020, nr. 30 (Beschikking verdeling gebruik van motorvoertuigen en bromfietsen).

37 PB 2020, nr. 31 (Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 V).

38 PB 2020, nr. 33. Deze MB treedt in werking op de dag nadat deze is gepubliceerd namelijk 14 april 2020. Echter, de MB (PB 2020, nr. 31) die met deze MB verlengd wordt, is slechts geldig tot en met 13 april 2020. Zuiver juridisch gezien wordt derhalve een vervallen MB verlengd.

39 *Antilliaans Dagblad* 14 april 2020 (voorpagina).

Behalve de eerste MB (nr. 21), die mede gebaseerd is op artikel 39a Landsverordening openbare orde (hierna: Lvoo), op grond waarvan de Minister van Justitie een concreterend besluit van algemene strekking kan geven tot het aanwijzen van openbare plaatsen, zijn al deze MB's gebaseerd op artikel 5 Lvoo. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de Minister van Justitie bij openbare feesten, vermakelijkheden, optochten, orkaan, brand en andere buitengewone omstandigheden *voorschriften* kan geven in het belang van de openbare orde, rust of veiligheid. Deze regelgevende bevoegdheid voor de Minister van Justitie is zeer uitzonderlijk en vergelijkbaar met de bevoegdheid tot het vaststellen van noodverordeningen van de burgemeester in Nederland⁴⁰ of van de Gezaghebber op de BES-eilanden.⁴¹ Vanwege het uitzonderlijke en ingrijpende karakter van deze bevoegdheid dient de wettelijke grondslag daarvoor strikt te worden geïnterpreteerd en is de uitoefening van deze bevoegdheid aan strenge restricties gebonden. Zo kan weliswaar van andere wetgeving, maar niet van bepalingen van de Grondwet (*in casu* de Staatsregeling) worden afgeveken. En om de democratische controle op deze regelgeving te waarborgen, is bepaald dat de voorschriften in de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad *casu quo* eilandsraad dienen te worden bekrachtigd.⁴² Het is gelet op deze verwantschap dan ook de vraag of de formuleringen 'buitengewone omstandigheden' en 'het belang van de openbare orde, rust of veiligheid' in artikel 5 Lvoo wel voldoende rechtsbasis bieden voor de draconische maatregelen die door de Minister van Justitie zijn getroffen ter bestrijding van COVID-19. De 'openbare gezondheid' wordt bijvoorbeeld niet genoemd als grondslag. En in democratische controle op de voorschriften voorziet de Lvoo niet.

Daar komt bij dat veel van de maatregelen die door de Minister van Justitie zijn afgekondigd, ingrijpen op grondrechten. Artikel 3 van bovengenoemd PB 2020, nr. 21 (en daaropvolgende MB's) stelt expliciet dat het belijden van godsdienst of levensovertuiging geen doorgang mag vinden in zowel openbare plaatsen als *niet-openbare plaatsen*. Echter, in de Staatsregeling staat dat ieder het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens landsverordening (art. 8 lid 1). *Buiten gebouwen en besloten plaatsen* (art. 8 lid 2) kan dit recht bij lagere regelgeving worden beperkt, maar daarbinnen kan dat alleen volgens landsverordening. Ministeriële voorschriften zijn geen landsverordening. De MB's zijn op dat punt derhalve in strijd met de Staatsregeling.

Dat geldt ook voor het recht van vereniging (art. 10 Staatsregeling) Dit grondrecht kan slechts *bij* en niet *bij of krachtens* landsverordening worden beperkt. Hieruit valt op te maken dat ook de beperking van dit grondrecht door middel van een MB in strijd is met de Staatsregeling.

Het recht van vergadering en betoging (art. 11 Staatsregeling) kan eveneens slechts bij landsverordening worden beperkt. Maar het tweede lid van artikel 11 Staatsregeling laat de mogelijkheid om op basis van een landverordening regels te stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanorde-lijkheden. Artikel 39a Landsverordening openbare orde dat stelt dat het verboden is op of

40 Art. 176 Gemeentewet.

41 Art. 179 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).

42 Art. 176 Gemeentewet en art. 179 lid 1 en 3 WolBES.

aan een door de Minister van Justitie aangewezen openbare plaats (in dit geval de openbare weg, openbare stranden, openbare parken en tuinen en openbare sportvelden), deel te nemen aan een groep van meer dan vier personen, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat deze groep een bedreiging voor de openbare orde met zich meebrengt. De aanwijzing van een openbare plaats wordt gegeven voor ten hoogste zes maanden, welke termijn telkenmale kan worden verlengd. De MB's van de minister dienaangaande lijken derhalve wel in overeenstemming te zijn met de Staatsregeling.

Het recht om je vrijelijk te verplaatsen, de bewegingsvrijheid, ten slotte is niet geregeld in de Staatsregeling maar wel in artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 IVBPR. Dit recht kan in een democratische samenleving bij 'wet' (*law*, en dat kan ook lagere regelgeving zijn) worden beperkt in het belang van de nationale veiligheid of de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de *bescherming van de (volks)gezondheid* of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In verband met de noodzaak van een beperking wordt bezien of zij aan een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) beantwoordt, evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel en of de aangevoerde gronden van de beperking relevant en toereikend zijn. In feite is hier sprake van een belangenafweging en daarbij wordt aan de verantwoordelijke overheidsorganen een zekere ruimte voor eigen keuzes gelaten (*margin of appreciation*).

Op donderdag 16 april 2020 is na afweging van verschillende belangen – waaronder het belang van lichaamsbeweging voor het mentale en fysieke welzijn van de bevolking – geconcludeerd dat een eerste fase van versoepeling van de reeds vastgestelde maatregelen in de Beschikking maatregelen openbare orde COVID-19 V kon worden ingeluid.⁴³ Burgers mochten onder voorwaarden de straat op om te bewegen. Echter, zonder afbreuk te doen aan de reeds eerder opgelegde maatregelen. Dit betekende onder meer dat de sluiting van scholen in ieder geval nog tot 27 april 2020 van kracht bleef. Op dinsdag 21 april 2020 ging verdere versoepeling van de opgelegde maatregelen in.⁴⁴

3.6 Handhaving

Diverse van de getroffen maatregelen zijn te classificeren als verboden en geboden. Het effect van de genomen maatregelen door de overheid valt of staat bij de mate van naleving van die maatregelen door de burger. Naleving kan worden bevorderd door bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

De landsverordeningen die zijn ingezet ter bestrijding van COVID-19 stellen de niet-naleving van ingestelde maatregelen strafbaar met dien verstande dat artikel 81 Lvoo slechts de overtreding van bepalingen van deze landsverordening zelf strafbaar stelt. En aangezien artikel 5 van deze verordening niet voorziet in een verplichting tot naleving van de voorschriften die door de minister krachtens dit artikel zijn gegeven en artikel 81 deze niet-naleving ook niet strafbaar stelt, kunnen de verschillende MB's die zijn gebaseerd op de Lvoo derhalve niet strafrechtelijk worden gehandhaafd.

43 PB 2020, nr. 35.

44 PB 2020, nr. 37.

Bovendien stellen diverse MB's met terugwerkende kracht bepaalde handelingen strafbaar, hetgeen strijd oplevert met artikel 18 Staatsregeling dat stelt dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.

Iemand die door het openbaar ministerie (OM) vervolgd wordt, kan de rechter vragen om de MB te toetsen aan de Staatsregeling en de kans is dan groot is dat de rechter de MB dan onverbindend verklaard. Dat betekent dat een groot deel van de getroffen maatregelen niet strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

Voor zover nog van belang kunnen politie en personen bevoegd als buitengewoon agent van politie⁴⁵ bij constatering van (wel) strafbaar gestelde handelingen een proces-verbaal opmaken. Het OM kan de overtredende burger of het overtredende bedrijf vervolgen door de zaak aan de strafrechter voor te leggen, dan wel een transactie aan te bieden. In het kader van de bestrijding van COVID-19 en de ernst van de maatregelen om verspreiding van het virus te voorkomen heeft het OM Curaçao middels (pers)bericht⁴⁶ bekendgemaakt dat het op grond van de MB van 16 maart 2020⁴⁷ een beleid heeft ontwikkeld ter ondersteuning van de door de regering genomen maatregelen. Vanaf vrijdag 20 maart 2020 is tot nader order, ten aanzien van de in een tabel genoemde strafbare feiten een *zerotolerancebeleid* gevoerd door het hanteren van hogere transactiebedragen. Bijzondere, verzwarende omstandigheden leidden ook nog tot een verdere verhoging van die transactie. Niet voldoen aan een transactie leidde in beginsel tot (verdere) vervolging met een hogere eis ter zitting.⁴⁸ Er zijn twee lijsten gepubliceerd met de bedragen die betaald moeten worden ter afkoping van vervolging. De in beide lijsten genoemde strafbare feiten zijn te herleiden zijn tot het commune strafrecht dan wel de Lvoo. Vragen kunnen rijzen ten aanzien van de inmiddels betaalde transacties voor overtredingen die niet strafrechtelijk vervolgbaar zijn.

Van de in deze bijdrage genoemde landsverordeningen, ten slotte, voorzien de Landsverordening besmettelijke ziekten (art. 48a), de Luchtvaartlandsverordening (art. 62) en de Landsverordening openbare orde (art. 75) bovendien in bestuurlijke handhaving in de vorm van bestuursdwang. Zo is de betrokken minister bevoegd op kosten van de overtreder van een bepaling gegeven bij *of krachtens* de Lvoo te doen wegnemen, te beletten of in de vorige toestand te herstellen hetgeen in strijd met die bepalingen is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen of weggenomen. Dat betekent dat de minister door feitelijk optreden tegen overtredingen een onrechtmatige situatie kan herstellen. Hoe men zich dat moet voorstellen bij de overtreding van bijvoorbeeld het afstandsverbod is natuurlijk iets anders.

45 Opvallend is niet alleen de inzet van politie maar ook die van leden van het Vrijwilligers Korps Curaçao (VKC), de Curaçaose Militie (CURMil), als onderdeel van Defensie, en de Koninklijke Marechaussee. Bekend is dat VKC-leden bevoegd zijn om als buitengewoon agent van politie te mogen optreden. Of CURMil en Marechaussee dat ook zijn, is onbekend en niet verder onderzocht.

46 Zoeken naar het persbericht op de website van het OM is vruchteloos. Er staat helemaal niets over COVID-19. Het medium dat het OM Curaçao gebruikt is zijn Facebookpagina. Daarop staat wel uitgebreid informatie in vier talen (Engels, Papiaments, Spaans en Nederlands) over COVID-19, waaronder transactietabellen voor overtreding van de genomen COVID-19-maatregelen.

47 PB 2020, nr. 15.

48 www.dutchcaribbeanlegalportal.com/news/news-coronacrisis/9506-boetes-voor-niet-naleven-van-regels-overheid-ivm-coronacrisis.

4. Conclusies

Ondanks dat dit artikel slechts een eerste verkenning betreft met betrekking tot de genomen juridische maatregelen inzake COVID-19, kunnen toch enkele eerste conclusies worden getrokken. Echter, nogmaals moet worden onderstreept dat het overheidsapparaat in Curaçao overuren heeft gedraaid teneinde een ramp te bestrijden. Dat daarbij spaanders vallen is te verwachten en daar zal rekening mee moeten worden gehouden vanwege de bijzondere omstandigheden veroorzaakt door COVID-19. Toch vallen de volgende zaken op:

- 1 Duidelijk is dat door de haast omissies in de regels zijn geslopen die naderhand weer moesten worden hersteld. Dat gebruik wordt gemaakt van niet meer bestaande MB's in plaats van ministeriële regelingen met algemene werking is welhaast geen omissie meer te noemen, maar een juridische misslag.
- 2 Om de omissies te herstellen dan wel nadere maatregelen in te voeren, worden deze vaak met terugwerkende kracht ingevoerd. Maar, terugwerkende kracht van maatregelen dient altijd met zeer grote terughoudendheid te worden toegepast, vooral als het gaat om belastende maatregelen waarop straffen gesteld staan. Dan ontstaat strijd met artikel 18 Staatsregeling en artikel 1:1 Wetboek van Strafrecht.
- 3 Noodregelgeving ontbreekt⁴⁹ waarmee grondrechten door de regering nader kunnen worden beperkt. Nu dat niet het geval is zal iedere genomen maatregel, zelfs als die gebaseerd is op een formele regel, toch getoetst kunnen worden aan de grondrechten zoals opgenomen in het tweede hoofdstuk van de Staatsregeling dan wel het EVRM en het IVBPR. Noodregelgeving maakt het ook voor de overheid gemakkelijker, omdat alles dan gecentraliseerd zou zijn bij de Minister AZ en niet bij de diverse ministers met ieder hun eigen specifieke verantwoordelijkheden.
- 4 De formele regelgeving die de grondslag vormt voor de diverse maatregelen die bij MB zijn ingesteld, is niet geactualiseerd. Zo dateren de Landsverordening besmettelijke ziekten en de Quarantaine-verordening beide uit 1921. De RvA heeft expliciet aangeraden '(...)' om de landsverordening waar nodig te moderniseren. Dit omdat de Raad de mening is toegedaan dat de landsverordening dusdanig verouderd is dat deze, naar huidige maatstaven van wetstechniek, van rechtmatigheid en van beleidsanalyse, in grote mate niet meer aan de bescherming van de volksgezondheid voldoet.⁵⁰
- 5 En *last but not least*: een groot deel van de getroffen maatregelen, in het bijzonder de maatregelen die gebaseerd zijn op artikel 5 Lvoo, is niet strafrechtelijk handhaafbaar. Dat roept vragen op ten aanzien van de inmiddels betaalde transacties voor overtreding van die maatregelen. Die bedragen zijn onverschuldigd betaald.

Ofschoon het ingrijpen van de regering *casu quo* de ministers begrijpelijk is gezien de wereldwijde berichtgeving rondom het coronavirus ten tijde van de besluitvorming en

49 Op het moment dat de tekst van dit artikel werd afgesloten (20 april 2020) kopte het *Antilliaans Dagblad* dat noodwetgeving in de vorm van de Landsverordening uitzonderingstoestanden (op grond van art. 96 Staatsregeling) op korte termijn aan de Staten zal worden aangeboden. De RvA heeft een ontwerp van deze landsverordening eerder becommentarieerd en heeft de regering aangeraden om een analyse te laten verrichten van alle bestaande wettelijke regelingen in verhouding tot de scenario's die zich tijdens een uitzonderingstoestand kunnen voordoen (RvA nr. RA/16-18-LV).

50 RA/02-20-LB en RA/03-20-LB, beide van 2 maart 2020.

ondersteund werd door de inzichten van deskundigen zoals epidemiologen, kan het niet zo zijn dat de genomen vergaande maatregelen in Curaçao die de vrijheid van mensen ingrijpend beperken niet ter discussie worden gesteld. De vraag die gesteld moet worden is of de dreiging zo serieus was dat die het nemen van maatregelen zoals het verplicht thuisblijven, de avondklok, de totale stillegging en ineenstorting van de economie en het onderwijs voor lange tijd, het opzadelen van toekomstige generaties met een hogere staatschuld, het risico op een toename van huiselijk geweld, enzovoort rechtvaardigt. Hoewel de regering daarbij een ruime *margin of appreciation* is gegund, is de vraag naar de evenredigheid van deze maatregelen gerechtvaardigd. Vraagtekens kunnen ook gezet worden bij het feit dat, hoe belangrijk de maatregelen wellicht ook mogen zijn geweest, gekozen is voor inperking van fundamentele mensenrechten bij lagere wetgeving. De regering treedt in deze besluitvorming opvallend alleen op. In een democratische rechtsstaat eerbiedigt de overheid de grondrechten van burgers. Het is aan de Staten om dit te controleren en ter discussie te stellen. De grote afwezige in dit debat zijn de Staten. Indien door COVID-19 een noodsituatie was ontstaan zodanig dat het voor de volksvertegenwoordiging onmogelijk was om noch haar toezichthoudende taak te vervullen noch daden van medewetgeving te realiseren, dan zou er een legitimatie zijn voor de invulling door de regering van de ‘nood breekt wet’-situatie waarin het land verkeerde. Dat is echter nimmer het geval geweest.

Filosoof en voormalig arts Huijer vraagt zich in *de Volkskrant*⁵¹ van 8 april 2020 af: ‘Heiligt het doel de middelen? Nemen we in alle haast wel de goede besluiten? En hoe weten we dat?’ De tijd zal leren wat goed en wat fout is gegaan en of de getroffen maatregelen juridisch maar ook epidemiologisch⁵² gezien proportioneel waren.

51 I. Sahadat, ‘Heiligt het doel de middelen? Filosoof Marli Huijer: “Ik weet eigenlijk niet wat het doel is”’, *de Volkskrant* 8 april 2020.

52 Niet ieder land heeft gekozen voor een ‘Chinese lockdown’, zo zijn IJsland, Zweden en Taiwan voorbeelden van landen die hun burgers niet *en masse* hebben geïsoleerd. Nederland heeft een middenweg gekozen via een zogenoemde ‘intelligente lockdown’. Vergelijkende studies zullen de komende tijd nuttige inzichten verschaffen over de effecten van maatregelen die overheden hebben getroffen tijdens de coronacrisis van begin 2020. Een eerste studie is gepubliceerd en bevat een kosteneffectiviteitsanalyse van algehele lockdowns versus gerichte isolatie gedurende de SARS-CoV-2-pandemie (zie www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.30.20047860v1). Om nog maar te zwijgen over de niet-onderbouwde aannames over opgebouwde immuniteit in de samenleving, die bijvoorbeeld in Californië veel hoger blijkt te zijn dan gedacht (zie: www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.14.20062463v1).