

6. Grondrechtelijke aspecten¹⁹

6.1 Recht op gezondheidszorg

De bestrijding van de epidemie noodzaakt de overheid tot het treffen van tal van maatregelen. Die noodzaak vloeit mede voort uit het recht op gezondheidszorg als mensenrecht. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt dat de overheid maatregelen kan treffen ter bevordering van de volksgezondheid; uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat onder bevordering van de volksgezondheid mede wordt begrepen de bescherming ervan. De strekking van het in de Grondwet verankerde sociaal grondrecht inzake gezondheidszorg komt overeen met hetgeen in internationale verdragen is verwoord. Zo brengt bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische en sociale en culturele rechten (IVESCR) mee dat het recht op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt erkend door de overheid en dat ter volledige verwezenlijking van dat recht maatregelen worden genomen, zoals maatregelen om te komen tot voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische en endemische ziekten alsmede van beroepsziekten en andere ziekten.²⁰

Voor zowel voornoemde zorgplichten als de positieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit sommige vrijheidsrechten geldt dat de erop gebaseerde overheidsmaatregelen de individuele vrijheidsrechten dienen te respecteren. Dat betekent onder andere dat voor zover maatregelen ten behoeve van de (volks)gezondheid een inperking inhouden van vrijheidsrechten, zoals de bewegingsvrijheid of het huisrecht, zij een legitiem doel moeten dienen en steeds zal moeten worden voldaan aan de zogenoemde beperkingsclausules waarin de meeste van deze vrijheidsrechten voorzien.²¹ Op onderdelen wordt de bescherming van de gezondheid expliciet als doelcriterium genoemd (bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, Grondwet, artikel 9, tweede lid, Grondwet en artikel 8 EVRM), veelal geldt de (volks)gezondheid als legitiem doel omdat zij niet is uitgesloten. Dat is anders in het geval van bijvoorbeeld de verenigingsvrijheid, dat alleen de openbare orde als beperkingsdoel kent (artikel 8 Grondwet). De wettelijke grondslag zal voorts steeds kenbaar en voorzienbaar moeten zijn, alsmede noodzakelijk in een democratische samenleving, proportioneel en voldoen aan het subsidiariteitsvereiste. Ook moet een adequaat rechtsmiddel beschikbaar zijn.

De zorgplicht die voortvloeit uit artikel 22, eerste lid, van de Grondwet biedt niet de bevoegdheidsgrondslag om actief in (de organisatie van) de zorgverlening in te grijpen; de overheid heeft daarvoor telkens een meer toegespitste wettelijke grondslag nodig. De Wet publieke gezondheid neemt hiertoe een centrale plaats in bij de regulering van de openbare gezondheidszorg en de bestrijding van infectieziekten. Enerzijds strekt deze wet tot waarborging van de gezondheidszorg van individu en samenleving, anderzijds beperkt zij onvermijdelijk en noodzakelijk andere grondrechten, bijvoorbeeld in geval van de meldingsplicht van een infectie en isolatie (quarantaine). Wanneer sprake is van infectieziekten die de volksgezondheid in ernstige mate bedreigen beschikt de minister over de voor een slagvaardig en adequaat optreden vereiste ruime bevoegdheid om opdrachten te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In het onderhavige wetsvoorstel worden daaraan voor de volgende fase van de bestrijding van de epidemie tijdelijk instrumenten toegevoegd, waarbij het ter uitwerking van het sociaal grondrecht op volksgezondheid en de positieve plicht ter bescherming van het recht op leven en de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk wordt geacht bepaalde andere grondrechten tijdelijk te beperken, met een duidelijke verankering en afbakening in de wetgeving in formele zin en waarbij ook overigens invulling wordt gegeven aan de eisen die gelden voor de beperking van grondrechten. Zo dienen de wettelijke beperkingen van grondrechten in het kader van dit wetsvoorstel steeds een legitiem doel, namelijk de bescherming van de (volks)gezondheid, en zijn

¹⁹ Zie in dit verband ook 'Voorlichting over grondwettelijke aspecten (voor)genomen crisismaatregelen' an de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 (W.04.20.0139/I/Vo).

²⁰ Het gaat daarbij om een kernverplichting, zie: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, 11 August 2000, E/C.12/2000/4, par. 16 jo. 44 (c), available at: <https://www.refworld.org/docid/4538838d0.html> [accessed 29 March 2020].

²¹ Vgl. *General Comment No. 14*, par. 28.