

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 april 1993 door de Vlaamse minister van Tewerkstelling en Sociale Aangelegenheden verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de profylaxe van overdraagbare aandoeningen", heeft op 8 februari 1994 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het voorontwerp van decreet heeft tot doel de profylaxe van de besmettelijke ziekten doelmatiger te maken. In hoofdzaak machtigt het de Vlaamse Regering de lijst of lijsten aan te leggen van ziekten waarvan aangifte moet worden gedaan alsmede maatregelen te nemen om de verspreiding van die ziekten te voorkomen. Het ontwerp regelt de aanwijzing van de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van het decreet en met het toezicht op de naleving ervan. Het bevat ook strafbepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Alle uitvoerings- en toepassingshandelingen zijn volgens de tekst van het ontwerp aan de Vlaamse Regering toegewezen, zoals het opvragen van bijkomende informatie die de Regering nodig acht om profylactische maatregelen te nemen (artikel 3), het nemen van diverse maatregelen, onder meer het opleggen van een medische behandeling, het bevel tot afzondering van de zieke, het verbod een beroepsactiviteit uit te oefenen (artikel 4), het ontvangen van en het beslissen op beroep (artikel 5, § 2). In afwijking van die algemene regeling wordt evenwel in artikel 6, § 2, aan ambtenaren de bevoegdheid toegekend maatregelen te nemen die in de zoëven vermelde artikelen 3 en 4 zijn omschreven. Indien men in een decreet een systeem van bevoegdheidsdelegatie aan ambtenaren van het bestuur wil inrichten, dan moeten de grenzen ervan duidelijk worden omschreven. Mede daar straffen zijn gesteld op de niet-naleving van bepaalde

.../...

verplichtingen, moeten alle betrokkenen immers precies weten welke instantie bevoegd is om de beslissing te nemen.

2. De tekst van het ontwerp zou wat taal en stijl betreft verbeterd kunnen worden. Daartoe worden in dit advies voorstellen gedaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift en indieningsbesluit.

1. In het opschrift is de uitdrukking "overdraagbare aandoeningen" gebruikt. Die komt in de tekst niet meer voor, maar wel de uitdrukkingen "besmettelijke ziekten" of "door kiemen veroorzaakte ziekten". Het opschrift zou dus aangepast moeten worden aan de in de tekst gehanteerde terminologie.

2. In het indieningsbesluit moet het woord "Executieve" vervangen worden door "Regering".

Artikel 2.

1. In het vierde lid van dit artikel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd de inhoud van de aangifte te bepalen. Die opdracht is te ruim. Het komt de decreetgever toe de belangrijkste gegevens van die aangifte te omschrijven, ten-

.../...

einde onder meer de anonimiteit of althans de vertrouwelijke aard van die gegevens te beveiligen. Uit de memorie van toelichting (commentaar bij artikel 3 van het ontwerp) blijkt trouwens dat de Vlaamse Regering zich erom bekommert de "informatie die schriftelijk wordt meegedeeld zo discreet mogelijk te houden". Die zorg moet, met juridische waarborgen, in zijn essentiële elementen in het decreet tot uitdrukking komen. Nadere regelen kunnen dan door de Regering worden bepaald.

2. Voor het overige wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Art. 2. Om profylactische maatregelen te kunnen nemen, duidt de Vlaamse Regering de door kiemen veroorzaakte ziekten aan die haar aangegeven moeten worden.

De verplichting tot aangifte geldt voor elke arts en voor elk hoofd van een laboratorium van klinische biologie die een dergelijk ziektegeval kent of vermoedt. Indien op een schip geen arts is, dan geldt dezelfde verplichting voor de kapitein en voor de loods.

De Vlaamse Regering kan voor sommige van die ziekten de aangifteplicht beperken tot de artsen.

De Regering bepaalt de nadere inhoud van de aangifte alsmede de wijze waarop zij moet worden gedaan".

.../...

Artikel 3.

Volgens de gemachtigde ambtenaar beoogt dit artikel de Regering te machtigen, geval per geval, bijkomende inlichtingen in te winnen over de aangegeven ziekte. Het artikel houdt dus geen opdracht in aan de Regering om normatief op te treden. Dit moet duidelijker uit de tekst blijken.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Art. 3. De personen die een aangifte hebben gedaan, zijn verplicht de Vlaamse Regering de bijkomende informatie mede te delen die zij, geval per geval, nodig acht voor het nemen van profylactische maatregelen".

Artikel 4.

Deze bepaling zou eenvoudiger als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Art. 4. Ter voorkoming en bestrijding van de in dit decreet bedoelde ziekten, kan de Vlaamse Regering :

- 1° de besmette personen verplichten zich medisch te laten behandelen en hen zo nodig het bevel te geven zich tijdelijk af te zonderen in een door haar aangewezen ziekenhuis;

.../...

- 2° de personen die door hun beroep die ziekte kunnen overdragen, aan medische onderzoeken onderwerpen om de besmettingsbron te kunnen opsporen;
- 3° de onder 2° vermelde personen die besmet blijken en de ziekte kunnen overdragen, de uitoefening van hun beroep verbieden zolang die een gevaar inhoudt voor de volksgezondheid;
- 4° de ontsmetting bevelen van voorwerpen en lokalen die zijn besmet;
- 5° de behandeling, ... (voorts zoals in het ontwerp);
- 6° de ruimten in ziekenhuizen opeisen voor de opname en afzondering van de personen die zijn besmet".

Artikel 5.

1. Daar het vanzelf spreekt dat de bedoelde maatregelen aan de betrokkenen worden medegedeeld, kan de tekst van paragraaf 1, indien die al nodig is, tot het volgende worden herleid :

"De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de genomen maatregel aan de betrokkene wordt medegedeeld".

Deze bepaling hoort eerder thuis in een (nieuw) tweede lid van artikel 4, welk artikel het over de eventueel

.../...

te treffen maatregelen heeft, dan in artikel 5, waar het gaat over de beroepsprocedure.

2. Artikel 5, § 2, regelt het administratief beroep (liever dan "verzet") tegen de maatregelen waarbij een medische behandeling en zo nodig de afzondering worden bevolen (artikel 4, 1°) en tegen het aan besmette personen opgelegde verbod om hun beroepsactiviteit uit te oefenen (artikel 4, 3°). Het valt op dat het beroep een schorsende werking heeft voor de eerste maatregelen van verplichte medische behandeling en afzondering, maar geen schorsende werking heeft voor een volledig of gedeeltelijk beroepsverbod.

2.1. Een dergelijke regeling is juridisch niet coherent. De Raad van State kan tussen beide feitelijke situaties het verschil niet ontwaren dat dermate van elkaar afwijkende juridische gevolgen zou kunnen rechtvaardigen. Personen die een gevaar betekenen voor de volksgezondheid kunnen door de schorsende werking van het beroep, zich vrij in de samenleving blijven bewegen, terwijl anderen, zonder de mogelijkheid van schorsing, hun beroepsactiviteit meteen moeten onderbreken of beperken. Het argument (memorie van toelichting, commentaar bij artikel 5) "dat de economische belangen van het individu ... niet van die aard (zijn) dat deze beroepsprocedure de betrokkene zou toelaten de gezondheid van derden verder te bedreigen", geldt evenzeer voor de economische en andere belangen en waarden van besmette personen die niet in of vanuit een beroepsmilieu de gezondheid van derden kunnen bedreigen : die individuele belangen

.../...

en waarden moeten eveneens wijken voor de eisen van het algemeen belang.

2.2. Het ontwerp gunt de Vlaamse Regering een termijn van zestig dagen om uitspraak te doen over het beroep, of het schorsend is of niet. De lengte van die termijn is, op juridische gronden, onaanvaardbaar. Inderdaad,

- indien het beroep schorsend is, wat alleen het geval is indien een medische behandeling of een tijdelijke afzondering is bevolen, dan brengt dit mede dat een besmet persoon, die volgens het ontwerp "een extra besmettingsgevaar voor de gemeenschap" betekent, gedurende zestig dagen zonder medische behandeling zijn omgeving kan besmetten en van daaruit een epidemie kan veroorzaken, wat strijdig is met de profylactische doelstelling en bestaansreden van het ontworpen decreet;
- indien het beroep niet schorsend is, wat het geval is indien een persoon door zijn beroep de ziekte kan overdragen, dan brengt dit mede dat hij eventueel onterecht gedurende zestig dagen kan beroofd worden van de vrijheid zijn beroep uit te oefenen, wat onverenigbaar is met de grondprincipes van een rechtssysteem waarin vrijheidsbeperkingen om redenen van algemeen belang steeds zo gering mogelijk moeten worden gehouden.

De ontworpen regeling moet dus grondig worden herdacht.

.../...

3. Ook moet, in het laatste lid van artikel 5, § 2, de machtiging van de Vlaamse Regering om de adviesprocedure uit te werken, omgezet worden in een verplichting om dat te doen.

4. Bovendien moet in het ontwerp worden bepaald hoe de beslissing die de Vlaamse Regering over het beroep zal nemen, aan de betrokkenen zal worden medegedeeld. Dit is onontbeerlijk wegens de straffen die in artikel 7 zijn bepaald.

5. Wat de redactie betreft kan het eerste lid van artikel 5, § 2, als volgt worden herschreven :

"Tegen maatregelen bedoeld in artikel 4, 1^o en 3^o, kan de betrokkene binnen acht dagen na de mededeling ervan, bij de Vlaamse Regering beroep aantekenen in een gemotiveerd en ter post aangetekend stuk".

Voor het overige

- vervange men in het tweede lid de woorden "Het voormelde verzet" door "Dit beroep";
- vervange men in het derde lid de woorden "De Vlaamse regering beslist omtrent dit verzet uiterlijk binnen zestig dagen na ontvangst van het verzoekschrift ..." door "De Vlaamse Regering doet uitspraak binnen (zestig) dagen na de ontvangst van het beroep ...";

.../...

- schrappe men in het derde lid de woorden "van dit artikel" en "bevolen";
- schrappe men in het vierde lid de woorden "in het vorige lid vermelde";
- schrappe men in het vijfde lid de woorden "in afwijking van het vorige lid".

Artikel 6.

1. Het is niet duidelijk of zowel de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering als die welke belast zijn met het toezicht, geneesheren moeten zijn, of nog, of dezelfde ambtenaren met beide taken zijn belast. Beide taken moeten van elkaar worden onderscheiden daar alleen het "toezicht", en niet de "uitvoering", concurrerend kan zijn met "de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie" waarnaar verwezen wordt.

Die twee aspecten dienen dus in de paragrafen 1 en 2 te worden gepreciseerd.

2. De verwijzing in paragraaf 4, 1^o, naar de Gezondheidswet van 1 september 1945, zou beter vervangen worden door een bepaling die de bedoelde tekst overneemt. Krachtens artikel 11, derde lid, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de

.../...

Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd de gevallen te bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben.

3. Onverminderd de inhoudelijke opmerkingen, worden volgende redactionele wijzigingen aanbevolen :

- in paragraaf 1, eerste lid, voege men de woorden "en zijn uitvoeringsbesluiten" toe na de woorden "van dit decreet" en schrappe men de woorden "dit alles";
- het tweede lid schrijve men als volgt : "Ingeval de verplichtingen vermeld in de artikelen 2, 3 en 4 niet worden nageleefd, zijn de ... ambtenaren bevoegd om proces-verbaal op te stellen";
- paragraaf 3 schrijve men als volgt : "Een afschrift van hun proces-verbaal wordt de betrokkene binnen de acht werkdagen ter post aangetekend toegestuurd";
- in paragraaf 4 vervange men de woorden "De in § 1 bedoelde ambtenaren" door "Dezelfde ambtenaren".

Artikel 7.

In artikel 7, 2° en 3°, vervange men de voegwoord-combinatie "en/of" door "of" en in 5° vervange men "verzet" door "beroep".

.../...

Artikel 8.

1. In de inleidende zin van dit artikel kunnen de woorden "Behoudens de bepalingen die onder de nationale bevoegdheid vallen" worden geschrapt.

2. De bepaling sub 1^o formuleer men als volgt :

"1^o de besluitwet van 24 januari 1945 betreffende de profylaxe der geslachtsziekten, behoudens de artikelen 9 en 10, alsmede artikel 12, derde lid, in zoverre het betrekking heeft op de apothekers, en vierde lid;".

3. Met inachtnaam van de toelichting die de Minister heeft verstrekt en omwille van de rechtszekerheid, lijkt het beter te kiezen voor een impliciete opheffing en derhalve de bepaling sub 2^o te schrappen.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter, voorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heer	: M. VAN DAMME,	staatsraad,
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.