

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.510/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 juli 2000 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de primaire preventie van schadelijke effecten bij de mens, veroorzaakt door biologische agentia", heeft op 20 september 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in hoofdzaak toe de Vlaamse regering te machtigen tot het aanwijzen van biologische agentia die een potentieel gevaar vormen voor de volksgezondheid en waartegen, wegens het gezondheidsbedreigend karakter ervan, maatregelen genomen moeten worden. De regering wordt voorts gemachtigd om de maatregelen te bepalen welke genomen kunnen worden, en om de instanties of personen aan te wijzen die voor de toepassing van de bedoelde maatregelen verantwoordelijk zijn (artikel 4).

Het ontwerp bevat voorts bepalingen in verband met het toezicht op de naleving van de bepalingen van het ontworpen decreet en van de besluiten genomen ter uitvoering ervan (artikelen 5 tot 7), en in verband met eventuele dwangmaatregelen die genomen kunnen worden (artikelen 8 en 9). Het bevat ten slotte een aantal strafbepalingen (artikelen 10 en 11).

Met het ontwerp wordt o.m. beoogd een rechtsgrond te creëren voor het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1999 tot het nemen van bijzondere maatregelen ter voorkoming van de veteranenziekte door besmetting op handelsbeurzen en in expositieruimten.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1. Zoals uit de samenlezing van de artikelen 2, 2° en 4, §§ 1 en 2, van het ontwerp blijkt, is het ontwerp bedoeld om de regering te machtigen tot het nemen van preventieve maatregelen op het vlak van de volksgezondheid. Ook in de memorie van toelichting wordt meermaals de nadruk gelegd op het preventief karakter van de door de regering te nemen maatregelen (1).

Aldus past het ontwerp in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake "de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis" (artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2. In verband met de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om huiszoekingen te regelen (zie artikel 6, § 3, van het ontwerp), wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 6.

(1) In de memorie van toelichting wordt met name uiteengezet dat maatregelen beoogd worden, die erop gericht zijn "het risico op infectie te verminderen vooraleer er zich ziektegevallen kunnen voordoen". Dit wordt de "primaire preventie" genoemd, in tegenstelling tot de "secundaire preventie", die het nemen van maatregelen impliceert op een ogenblik dat zich al ziektegevallen voorgedaan hebben.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals terecht in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, kan het ontworpen decreet beschouwd worden als een kaderdecreet : aan de decreetgever wordt gevraagd het kader te schetsen voor een beleid dat dan verder door de Vlaamse regering ingevuld kan worden.

Ook al wordt in het ontwerp niet precies bepaald welk soort maatregelen de regering kan nemen, toch kan de aan de regering verleende delegatie van bevoegdheid geacht worden in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke en wettelijke beginselen inzake de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Uit de artikelen 3 en 4, § 1, van het ontwerp blijkt immers dat de regering slechts kan optreden ten aanzien van biologische agentia die schadelijk kunnen zijn voor de mens, en die (daardoor) een potentieel gevaar vormen voor de volksgezondheid. Aldus wordt een grens gesteld aan de bevoegdheid die aan de regering wordt verleend. Uit de voornoemde bepalingen volgt overigens ook dat het optreden van de regering eerder uitzonderlijk zal zijn, en dat telkens voldoende aangetoond zal moeten worden dat er een gevaar kan zijn voor de volksgezondheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In 1° wordt het begrip "regering" gedefinieerd. Die definitie is zo vanzelfsprekend, dat ze weggelaten kan worden.

.../...

2. In 2° wordt het begrip "maatregelen" gedefinieerd. Het zou de leesbaarheid van het ontwerp ten goede komen indien de elementen van de definitie, en met name het preventief karakter van de maatregelen, verwerkt zouden worden in artikel 4, dat specifiek handelt over de te nemen maatregelen.

3. In 3°, 4° en 5°, worden het begrip "biologische agentia" en een aantal elementen van die definitie gedefinieerd. Ook hier zou de leesbaarheid van het ontwerp bevorderd worden, indien die definities verwerkt zouden worden in de eerste bepaling waarin sprake is van het begrip "biologische agentia", met name in artikel 3 (1).

Artikel 3

Gelet op opmerking 3 bij artikel 2, geeft de Raad van State ter overweging om artikel 3 aan te vullen met een tweede lid, luidend als volgt :

-
- (1) Het feit dat het moet gaan om biologische agentia "die een infectie, allergie of intoxicatie kunnen veroorzaken" (artikel 2, 3°), hoort dan weer beter thuis in de omschrijving van de te nemen maatregelen (artikel 4).

.../...

"Onder "biologische agentia" worden verstaan :

- micro-organismen, met inbegrip van de genetisch gemodificeerde, zijnde al dan niet cellulaire microbiologische entiteiten, met het vermogen tot replicatie of overdracht van genetisch materiaal;
- celculturen, zijnde resultaten van het in vitro kweken van cellen, afkomstig van meercellige organismen;
- menselijke endoparasieten."

Artikel 4

1. Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, wordt de indruk gewekt dat aan de regering de mogelijkheid wordt geboden om een lijst van schadelijke biologische agentia vast te stellen. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat dit niet de bedoeling is, en dat de regering integendeel per agens meteen concrete maatregelen zal kunnen nemen, als bedoeld in paragraaf 2.

Om die bedoeling beter tot uitdrukking te brengen, zouden de bepalingen van paragraaf 1 en paragraaf 2 beter tot één geheel verwerkt worden.

2. Volgens paragraaf 3 wijst de regering de instanties of de personen aan die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de door de regering genomen maatregelen.

.../...

Een dergelijke bepaling is overbodig : uit de bepaling zelf waarbij een maatregel wordt opgelegd, zal moeten blijken tot wie de betrokken norm zich richt. De bepaling van paragraaf 3 van het ontwerp kan dus weggelaten worden.

3. Zoals i.v.m. artikel 2 is opgemerkt, kunnen de elementen van de definitie vervat in artikel 2, 2°, beter verwerkt worden in artikel 4.

Mede gelet op de opmerkingen 1 en 2 hiervóór, geeft de Raad van State de volgende tekst ter overweging :

"Art. 4. De regering kan, ten aanzien van biologische agentia die een potentieel gevaar vormen voor de volksgezondheid, maatregelen nemen ter voorkoming van infecties, allergieën of intoxicaties.".

Artikel 6

Volgens paragraaf 3 hebben de door de regering aangewezen ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van het ontworpen decreet en de besluiten genomen ter uitvoering ervan, op elk ogenblik van de dag of de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, "vrije toegang tot alle plaatsen van waaruit het risico op de (schadelijke effecten) kan voortkomen".

.../...

In beginsel zijn de gemeenschappen enkel bevoegd, overeenkomstig artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, om de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatsvinden. Te dezen zou evenwel aanvaard kunnen worden dat de decreetgever zich zou beroepen op zijn impliciete bevoegdheden, bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet, om ook het tijdstip van de huiszoeking ("op elk ogenblik van de dag of de nacht") en de in acht te nemen vormen ("zonder voorafgaande verwittiging") te regelen. In de memorie van toelichting zou dan aangetoond moeten worden dat voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10.

Artikel 11

Volgens dit artikel is boek I van het Strafwetboek van toepassing op de misdrijven bedoeld in artikel 10 van het ontworpen decreet.

Krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld, de bepalingen van boek I van het Strafwetboek van toepassing op de door de decreetgever omschreven misdrijven. Zoals artikel 11 van het ontwerp is geredigeerd, is het dus een overbodige bepaling.

Die bepaling zou eventueel vervangen kunnen worden door een bepaling waarbij, zoals in het bijzonder strafrecht gebruikelijk is, de bepalingen van hoofdstuk VII (deelneming) en artikel 85 (verzachtende omstandigheden) van het Strafwetboek van toepassing worden verklaard.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H.
B. WEEKERS en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-
referendarissen.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER