

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1984-1985

23 APRIL 1985

NOTA

**over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap
inzake persoonsgebonden aangelegenheden**

ingediend door
de heer G. Geens,
Voorzitter van de Vlaamse Executieve

DAMES EN HEREN,

Op 9 januari besliste de Vlaamse Executieve eenparig tot de oprichting van een Commissie van advies over de persoonsgebonden aangelegenheden. Deze Commissie had als opdracht een deskundig advies uit te brengen over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in deze aangelegenheden. De Vlaamse Executieve heeft in haar vergadering van 27 maart beslist de integrale tekst van het eindverslag van deze Commissie ter kennis te brengen van de Vlaamse Raad.

Op voordracht van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve werd Professor Karel Rimanque benoemd tot voorzitter. Op voordracht respectievelijk van de Gemeenschapsminister van Cultuur, van de Gemeenschapsminister van Gezin en Welzijnszorg en van de Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting, werden de professoren Herman Van Impe, Lieven Dupont en Leo Neels benoemd als leden. Later werd op voordracht van de **Gemeenschapsminister** van Gezondheidsbeleid de heer **Ernest De Bock**, advocaat, als lid benoemd. De heren Marc Taeymans en Dirk Vandermaelen werden als secretaris en adjunct-secretaris aan de Commissie toegevoegd.

De leden van de Vlaamse Raad gelieven in bijlage de resultaten van het onderzoek van de Commissie van advies te vinden.

Brussel, 12 april 1985.

De Voorzitter van de Vlaamse Executieve,

G. GEENS

VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN ADVIES
OVER DE PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN

22 MAART 1985

INHOUD

Blz.

Inleiding	5
1. Het grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden	
§ 1. Het enigmatisch woord	5
§ 2. De voor uitlegging relevante momenten van de geschiedenis van het politiek project	6
§ 3. Het begrip persoonsgebonden aangelegenheden	8
§ 4. De draagwijdte van het begrip	9
§ 5. De Gemeenschappen als machten in de Staat	11
II. De huidige bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden	
§ 1. Algemene opmerkingen	12
§ 2. De zogenaamde impliciete bevoegdheden	13
§ 3. Proeve van exemplatieve inventaris van de bevoegdheden van de Gemeenschappen op basis van artikel 5 van de wet van 8 augustus 1980	
1. Voorafgaande opmerking	15
2. Het gezondheidsbeleid	15
3. Het gezinsbeleid	19
4. Het beleid inzake maatschappelijk welzijn	20
5. Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen	20
6. Het beleid inzake minder-validen	21
7. Het bejaardenbeleid	22
8. De jeugdbescherming	22
9. De penitentiaire en post-penitentiaire sociale hulpverlening	26
10. Het toegepast wetenschappelijk onderzoek	28
Nawoord	28
Voetnoten	30

INLEIDING

1. Op 8 januari 1985 werd in de schoot van het Overlegcomité geen consensus bereikt over een voorontwerp van wet en twee ontwerpen van decreet, respectievelijk van de Vlaamse Executieve en van de Executieve van de Franse Gemeenschap met betrekking tot de jeugdbescherming. Dit overleg was noodzakelijk geworden na het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 20 juni 1984 over deze ontwerpen (1).

Op 9 januari 1985 besliste de Vlaamse Executieve een Commissie in het leven te roepen met als opdracht de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden te onderzoeken. Deze Commissie brengt hierbij verslag uit over haar werkzaamheden over de interpretatie van de geldende grondwettelijke en wettelijke bepalingen met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden. Het formuleren van suggesties tot verbetering of verruiming van de bevoegdheden van de Gemeenschappen ter zake behoorde niet tot de opdracht. Deze intellectuele démarche zou overigens gemakkelijk aanleiding hebben kunnen geven de problemen zoals zij zich nu stellen te omzeilen in voorstellen tot wijziging van de geldende rechtsnormen.

Binnen het kader van de geldende grondwettelijke en wettelijke bepalingen rijst de vraag : welke zijn de bevoegdheden van de Gemeenschappen in de persoonsgebonden aangelegenheden die betrekking hebben op complexe maatschappelijke fenomenen en waarin ook de Staat ten dele bevoegdheid heeft behouden, zodat een onzorgvuldige of tegenstrijdige interpretatie van de bevoegdheden van deze machten aanleiding kan geven tot normatieve contradicties of tot een beleidsvacuum. De Commissie was van oordeel dat deze beide euvels met des te grotere inspanning dienen vermeden te worden, wanneer het personen of groepen betreft die meer dan de algemeenheid der burgers behoefte hebben aan bescherming en ondersteuning van hun vitale materiële en immateriële behoeften als mens, onder meer door de bijzondere zorg vanwege de overheid.

2. De aard van de aan de Commissie toevertrouwde opdracht brengt twee fundamentele beperkingen met zich.

1^o De vraagstelling wijkt aanmerkelijk af van de wijze waarop zich een bevoegdheidsprobleem meestal stelt, met name een confrontatie van bestaande of ontworpen normen of andere beleidsbeslissingen met de bevoegdheidsregels. Zo wordt recht met (ontworpen) recht vergeleken. Wanneer evenwel de vraag wordt gesteld naar de inhoud en de gevolgen van een bevoegdheidsregel in het algemeen, is het in principe onmogelijk en onaanvaardbaar een poging te ondernemen tot een exhaustieve omschrijving van de bevoegdheidsinhoud. Dit zou de toekomstige vrijheid en creativiteit van de betrokken organen onrecht aandoen. Een steeds in de tijd gesitueerde interpretatie kan niet prejudiciëren op nu nog onbekende maatschappelijke verschijnselen, noch op de wijze waarop er met normatieve en bestuurlijke middelen wordt op gereageerd (2).

2^o Bovendien moet men bij een algemene duiding van een bevoegdheid er zich voor hoeden expliciet of impliciet de interpretatie te situeren in functie van wenselijk geachte beleidskeuzen bij de uitoefening van de bevoegdheid. De articulatie van een bevoegdheidsinhoud moet neutraal blijven ten aanzien van de politieke opties die bij de uitoefening ervan kunnen worden gemaakt, voor zover deze inhoudelijke opties niet dwingend beperkt worden door de bevoegdheidsregels zelf of door andere hogere normen, zoals de door de Grondwet en door Internationale Verdragen gewaarborgde grondrechten.

Binnen deze grenzen is geen in het recht algemeen aanvaarde methode van interpretatie als overbrugging tussen de tekst van een bevoegdheidsregel en zijn inhoudelijke duiding uitgesloten (3). Navolgende uitspraak van Procureur-generaal Leclercq behoudt nog steeds zijn gelding : „Le texte n'enchaîne pas l'interprete ; il n'enchaîne que l'imprimeur, et le premier ne doit pas être confondu avec le second ; le texte est l'enveloppe de la chose essentielle. C'est la pensée, le contenu qui enchaîne l'interprete et non le texte, le contenant” (4). Het is in deze geest dat de Commissie haar besluiten heeft geformuleerd.

I. HET GRONDWETTELIJK BEGRIJ PERSOONS-
GEBONDEN AANGELEGENHEDEN

§ 1. Het enigmatisch woord

3. Een letterlijke of taalkundige interpretatie van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden leidt niet tot verhelderende conclusies. In het Nederlands wordt pas in de jongste uitgave van Van Dale's Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal het woord „persoonsgebonden” verklaard als „betrekking hebbend op de individuele rechten en plichten van de staatsburger” en „persoonsgebonden materies” als „(recht op) onderwijs, medische hulp etc...”. In de Franse taal is het werkwoord „personnaliser” en het adjectief „personnalisé” wel bekend in de betekenis van aanpassen of aangepast aan de persoonlijke smaak of specificiteit van een persoon (5).

4. In het vergelijkend staatsrecht is het begrip „persoonsgebonden aangelegenheden” alleszins ongebruikelijk. Het is een begrip dat in een staatsrechtelijke context de uitdrukking is geweest van een specifiek politiek project dat vorm heeft gekregen in de Belgische Grondwet. Verwijzingen naar algemeen gebruikelijke betekenissen van het begrip zijn te algemeen en te onduidelijk om op grond daarvan enige indringende uitspraak te kunnen doen over de staatsrechtelijke inhoud ervan (6).

Aan de hand van de materiële en formele wetsgeschiedenis van dit begrip kan men evenwel de contouren beschrijven van dit politiek project, de betekenis van het grondwettelijk begrip achterhalen en de draagwijdte van de huidige bevoegdheden van de Gemeenschappen op grond van de bepalingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. De chronologie is daarbij belangrijk. Anderdeels kan niet worden aangenomen, dat de draagwijdte van een staatsrechtelijk begrip steeds samenvalt met de geschiedenis van zijn ont-

staan ; evenmin mag zijn betekenis in se worden beperkt tot de interpretatieve elementen die werden geëxpliciteerd bij de parlementaire voorbereiding. Zo kon ook de aanvankelijke lijst van culturele aangelegenheden in de wet van 21 juli 1971 — zij het marginaal — aangevuld worden in artikel 4 van de wet van 8 augustus 1980 ; het huidige artikel 5 van deze wet heeft dus niet eens en voor goed de draagwijdte van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden uitgeput.

§ 2. De voor de uitlegging relevante momenten van de geschiedenis van het politiek project

5. Persoonsgebonden aangelegenheden is een begrip dat ontstaan lijkt te zijn bij de voorbereiding van het congres van de Brusselse Vlamingen, dat doorgang vond op 14 juni 1975 (7). In hetzelfde jaar werd door R. Vandekerckhove, Minister voor Hervorming der Instellingen, een advies gevraagd aan de professoren in het Staatsrecht van de Vlaamse rechtsfaculteiten op basis van een vragenlijst die de Minister en zijn kabinet hadden opgesteld. De vraag naar de „personaliseerbare materies” situeerde zich binnen een reeks vragen met betrekking tot de optimale mogelijkheden binnen het kader van de toenmalige Grondwet en wel als een onderdeel van de problematiek van de bevoegdheden van het Brusselse Gewest (8).

6. Het gemeenschapspact (ook Egmontpact genaamd), als bijlage gevoegd bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977 stelde de oprichting van twee Gemeenschapsraden in het vooruitzicht, die naast de bevoegdheden van de Cultuurraden ook bevoegd zouden worden voor een aantal aspecten van de gezondheidszorg en voor zeer ruim geformuleerde vormen van bijstand aan personen. Dit zou geschieden door aanvulling van de lijst van de culturele aangelegenheden in de wet van 21 juli 1971. Het Stuyvenbergakkoord, medegedeeld aan het Parlement op 28 februari 1978 bevatte navolgende paragraaf 38 : „Reeds in het overgangsregime zullen aan het eerste lid van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 de personaliseerbare materies worden toegevoegd”. Het was de bedoeling dit te doen binnen het raam van het toenmalig artikel 59bis van de Grondwet, dat de bevoegdheden van de Cultuurraden beperkte tot enige domeinen van taalregeling, het onderwijs met zijn vele uitzonderingen en de culturele aangelegenheden. Het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (9) ter uitvoering van deze politieke akkoorden bepaalt in artikel 73 de uitbreiding van de „culturele” aangelegenheden met de „personaliseerbare” opgesomd in het gemeenschapspact. Het ontwerp bevat ook een nieuw begrip : „De sociaal-culturele instelling” omschreven als een organisme waarvan de activiteit betrekking heeft op één van de aangelegenheden opgesomd in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 (zoals aangevuld door het ontwerp). De memorie van toelichting spreekt van de uitbreiding van de culturele aangelegenheden tot andere aangelegenheden „die nauw met het leven van de mens in zijn Gemeenschap zijn verbonden” (10), een formule die later nog vaak zal worden herhaald. Sociaal-culturele instellingen zijn dan logisch „instellingen waarvan de activiteiten culturele en persoonsgebonden aangelegenheden betreffen” (11). In zijn advies

was de Raad van State evenwel van oordeel dat de grondwetgever van 1970 alle sociale materies uit het begrip culturele aangelegenheden had geweerd en dat de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening niet zonder de Grondwet te schenden als culturele aangelegenheden konden worden aanzien (12).

Het verslag van de bijzondere commissie van de Kamer over dit wetsontwerp bestaat enkel als een niet nagezien werkdocument dat door de commissie noch werd besproken, noch werd goedgekeurd (13). Als zodanig maakt het geen deel uit van de parlementaire stukken en mist het dit gezag. Nochtans blijft het een historische bron, waarop men ook bij een juridische interpretatie acht kan slaan. Enkele opmerkelijke omschrijvingen van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden blijven belangrijk. Deze worden enerzijds omschreven als „aangelegenheden die de burger rechtstreeks als persoon raken in zijn specifieke individualiteit die hem door een bepaalde levenswijze, cultuur (en vooral taal) aan één cultuurgemeenschap binden” (14) en anderdeels wordt gesteld : „Cultuur is gericht op de ontwikkeling van de enkeling en de sociale klassen, met inachtneming van de sociale toestand en het cultureel erfgoed dat hun eigen is” (15). De strekking is duidelijk : in antwoord op de „klassieke” opvatting over cultuur die de Raad van State in de Grondwet onderkent, wordt een dynamisch, evolutief en meer op het totale welzijn van de mens gericht cultuurbegrip vooropgesteld, ook in zijn sociale dimensies. Voor de latere ontwikkelingen die nu het actuele staatsrecht beheersen blijven deze uitspraken relevant. Enerzijds wordt in het algemeen uitdrukking gegeven aan wat met persoonsgebonden aangelegenheden wordt bedoeld, doch anderdeels is deze articulatie mede bepaald en beperkt door de bekommernis de culturele dimensie ervan zoveel mogelijk te benadrukken, in het licht van de toenmalige Grondwet.

Door de omvorming van de Cultuurgemeenschappen tot Gemeenschappen en door de uitdrukkelijke inschrijving van de persoonsgebonden aangelegenheden in de Grondwet wordt men dan ook bevrijd van de noodzakelijkheid bij uitlegging ervan hen beperkend te interpreteren in het licht van een zij het extensief gehanteerd cultuurbegrip. Dit is geschied door de grondwetgevende wetten van 17 juli 1980.

7. De verdere staatshervorming zal in fasen verlopen. In de onmiddellijke fase worden persoonsgebonden aangelegenheden op het vlak van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering toevertrouwd aan ministeriële comités. Het betreft de aangelegenheden waarin geheel of ten dele een verschillend gemeenschapsbeleid verantwoord is (16). De algemene formuleringen van de wet zullen nader omschreven worden in koninklijke besluiten. Het is belangrijk te onderstrepen dat de regering de overtuiging was toegedaan, dat deze gedetailleerde omschrijvingen ook in de latere fasen van de staatshervorming een belangrijke refertebasis zullen blijven, dus ook wanneer de Gemeenschappen volle normatieve bevoegdheid voor deze aangelegenheden zullen hebben verkregen (17). In de memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet wordt bevestigd dat de Koninklijke Besluiten van 6 juli 1979 in uitvoering van de wet van

5 juli 1979 een belangrijke refertebasis zijn gebleken (18), die een diepgaande voorbereiding van de bevoegdheidsafbakening heeft mogelijk gemaakt (19). Anderdeels wordt de algemene omschrijving herhaald, dat persoonsgebonden aangelegenheden materies betreffen die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden (20).

De Raad van State wijst in zijn eerste advies over dit wetsontwerp op de vaagheid van dit begrip dat in de Grondwet zal worden opgenomen. Hij is daarom van oordeel, dat het als maatstaf voor bevoegdheidsoverdrachten ondeugdelijk is, vermits dit begrip noch in de normale omgangstaal is bekend, noch een precieze conventionele betekenis heeft. Daarom is het onmogelijk na te gaan of de uitwerking ervan in overeenstemming is met de ontworpen paragraaf 2bis in artikel 59bis van de Grondwet (21). De Raad wordt vervolgens uitgenodigd zelf tekstvoorstellen te doen, onder meer voor de nadere omschrijving van de bedoelingen van de regering inzake persoonsgebonden aangelegenheden (22). Enigszins geïrriteerd merkt de Raad op, dat de regering enkel het dossier heeft aangevuld met de tekst van de hoger genoemde Koninklijke Besluiten van 6 juli 1979 en waarover geen advies werd uitgebracht en die evenmin vergezeld waren van een verslag aan de Koning (23). De opmerkingen van de Raad zijn pertinent, doch belangrijk vooral is, dat de regering klaarblijkelijk vasthoudt aan de tekst van die besluiten. Bij de voorbereiding van de wet van 8 augustus 1980 zal de Eerste Minister nogmaals uitdrukkelijk verwijzen naar die besluiten (24). Bij de behandeling van dit laatste ontwerp wordt eens te meer herhaald dat persoonsgebonden aangelegenheden materies betreffen die nauw verbonden zijn met het leven van de mens in zijn gemeenschap (25).

8. Ondertussen was de opname van de persoonsgebonden aangelegenheden in de Grondwet voorbereid. In de verslagen van de bevoegde parlementaire commissies komen geen nieuwe omschrijvingen voor van dit enigmatisch begrip (26). Tijdens de besprekingen in de openbare vergaderingen worden nochtans enkele uitspraken gedaan die een poging bevatten het begrip nader te omschrijven :

– „Op de persoon gerichte materies van sociale aard, morele en pedagogische aard en met betrekking tot de welzijnszorg” (27) ;

– „Ces matières personnalisables sont très vastes et touchent – c’est cela qui est important – à la vie quotidienne des personnes” (28) ;

– (Refererend naar een Nederlands artikel over het cultuurbegrip) . . . „dat . . . precies kadert met mijn aanvoeling omtrent het evolutief, het uitdeinend, steeds meer ruimer wordend, het met beschavingsmomenten in toenemende mate meer en meer betrekking hebbende op elke persoon werkdadig cultuurbegrip” (29) ;

– „Que constatons-nous à l’énumération de cette liste ? Tout d’abord qu’il s’agit d’une matière sociale, c’est-à-dire des services rendus à des personnes dans un état de besoin, des personnes qui demandent de l’aide . . . 11 s’agit d’un service personnel à quelqu’un dans une forme de détresse ou en tout cas dans un état d’un besoin d’aide . . . Ce service rendu à une per-

sonne dans un besoin d’aide est donc la caractéristique commune des matières que j’ai citées. La deuxième . . . est que l’aide est rendue à l’occasion d’une rencontre personnelle ; il y a un entretien, une communication, l’usage d’une langue . . . 11 s’agit donc d’une rencontre personnelle, impliquant un entretien avec la personne dans le besoin, l’usage d’une langue et aussi la référence à une législation” (30) ;

– „Het zijn aangelegenheden die innig verstrengd zijn met het werkelijk persoonlijk leven van de mensen” (31) ;

– (Refererend naar de werkzaamheden van een subcommissie onder de regering Tindemans 1) . . . „Persoonsgebonden noemt men die aangelegenheden welke de burger rechtstreeks als persoon betreffen in zijn specifieke individualiteit, welke hem door levenswijze, cultuur en taal aan een gemeenschap bindt . . . (Er dient) een onderscheid te worden gemaakt tussen de eigenlijke persoonsgebonden materies en de aangelegenheden waarin taalcommunicatie slechts begeleidend is . . . (Het is) niet de bedoeling langs de weg van het eigen beleid en beheer individuele financiële voordelen toe te kennen aan de leden van een bepaalde gemeenschap, dus geen tariefdiscriminatie, wat niet uitsluit dat andere normen kunnen gelden en bijzondere middelen beschikbaar moeten kunnen worden gesteld voor collectieve voorzieningen... Met deze materie wordt dus vooral bedoeld, diegenen waarbij de persoon van de burger in zijn diverse facetten centraal staat. Op zichzelf zijn dus deze persoonsgebonden materies veel ruimer dan de begrippen als cultuur en taal zouden laten vermoeden” (32).

9. Aan geen van deze omschrijvingen – evenmin als aan de hogervermelde – kan op zichzelf een doorslaggevende betekenis worden gehecht bij de interpretatie van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden. De laatste is zelfs innerlijk tegenstrijdig, vermits de conclusie veel ruimer is geformuleerd, dan door de premissen kan worden geschraagd. Nochtans bevatten zij allen een kern van waarheid, die licht werpt op de betekenis van het politiek project. Het gaat om welzijnszorg, ook om het dagelijkse leven van de mensen, ook om een voor elke persoon werkdadig cultuurbegrip, ook om personen die bijstand behoeven, ook om communicatieve dienstverlening en het is juist dat het ook materies betreft die veel ruimer zijn dan de begrippen taal en cultuur.

Het is evenwel niet te verwonderen dat de grondwetgevende Kamers, geconfronteerd met uiteenlopende stipulatieve definities van dit begrip ruime aandacht hebben besteed aan de vraag of aan dit begrip uiteindelijk een ruime dan wel een restrictieve betekenis diende te worden gehecht. Dit debat had betrekking op twee punten : het door de enen bevestigde en door anderen ontkende gevaar voor latere restrictieve interpretatie en anderdeels de vraag naar het al dan niet uitputtend karakter van de eerste wet ter opsomming van de persoonsgebonden aangelegenheden. Aan het einde van het grondwetgevend debat bevestigde de Eerste Minister dat hij niet geloofde „dat in de conceptie zelf van het grondwettelijk begrip, waarvan de inhoud zelf bij wet moet worden vastgesteld, er enige welkdanige restrictie dan ook in besloten zit. Het beslaat het ganse domein van

de sociale materies, tenzij wanneer het betrekking heeft op de sociale zekerheidswetgeving” (33).

§ 3. Het begrip persoonsgebonden aangelegenheden

10. De omvang van de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden is functie van de betekenis en de draagwijdte van dit grondwettelijk begrip. Men dient er immers steeds van uit te gaan, dat wanneer de bijzondere wet ter uitvoering van de Grondwet problemen van interpretatie stelt, zij moet uitgelegd worden aan de hand van de betekenis en de draagwijdte van de grondwettelijke norm (34), met andere woorden ook al is een materie in de wet ruim geformuleerd, slechts deze aspecten ervan behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, die verenigbaar zijn met het grondwettelijke begrip „persoonsgebonden aangelegenheden”. Dit heeft tot gevolg, dat hoe geringer de betekenis is die men aan het grondwettelijk begrip toekent, hoe geringer de omvang zal zijn van de eigen bevoegdheid van de Gemeenschappen, ongeacht eventuele ruime formuleringen in de bijzondere wet.

11. Op grond van de zorgvuldige analyse van de ontwikkeling en de articulatie van het begrip persoonsgebonden kan de Commissie er volgende omschrijving van geven, zonder evenwel een gesloten wezensdefinitie voor te stellen : Persoonsgebonden aangelegenheden omvatten alle vormen van sociale interactie die het welzijn van de menselijke persoon rechtstreeks beogen, voor zover die betrekking heeft op zijn persoonlijke leefwereld. Van de potentiële draagwijdte van deze omschrijving dienen juridisch te worden uitgesloten, alle aangelegenheden die er onder kunnen worden gerangschikt, doch die de Grondwet aan andere machten in de Staat uitdrukkelijk heeft toevertrouwd, of die onder een andere benaming onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen ressorteren, zoals het onderwijs en de culturele aangelegenheden. In dit verband wordt in het algemeen ook aangenomen dat het stelsel van de sociale zekerheid uit het begrip werd geweerd.

12. Deze omschrijving is in overeenstemming met hetgeen door de opeenvolgende regeringen werd voorgehouden, met name dat het aangelegenheden betreft die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden (35). Het sociaal karakter ervan werd reeds duidelijk onderkend door de Raad van State in zijn advies over het zogenaamde Egmont-Stuyverberg-ontwerp (36) en later herhaaldelijk bevestigd bij de bespreking van § 2bis van artikel 59bis van de Grondwet en de wet van 8 augustus 1980. Uit de hoger geciteerde omschrijvingen die van dit begrip werden gegeven blijkt overigens onmiskenbaar hun betrokkenheid op het persoonlijk welzijn van de mens in zijn existentiële situatie, die als dagelijks leven, zijn leefwereld, zijn verbonden met een cultuur als levenswijze wordt omschreven. Anderdeels werd herhaaldelijk de inhoudelijk zeer ruime draagwijdte van dit begrip beklemtoond. Zo legt de Eerste Minister er de nadruk op, dat de persoonsgebonden aangelegenheden niet samenvallen met de (eerste) opsomming die ervan werd gegeven in het toen reeds bekende ontwerp van bijzondere wet (37). In antwoord op een aantal sprekers die be-

vreesd zijn voor latere restrictieve interpretatie wordt gewezen op de zeer ruime betekenis van dit begrip, niet in het minst door de Eerste Minister zelf (38).

13. Het bijwoord „rechtstreeks” is belangrijk in de hoger voorgestelde omschrijving. Er zijn een aantal domeinen die onmiskenbaar van belang zijn voor het welzijn van de mens, doch niet als persoonsgebonden aangelegenheden kunnen worden aangezien, omdat zij dit welzijn niet rechtstreeks beogen via daartoe geëigende middelen, doch waarbij dit welzijn slechts een zijdelings gevolg is van op andere waarden gericht overheidsoptreden. Zo kan dit optreden in het economisch leven wel sociaal geïnspireerd zijn en het welzijn van de mensen beogen, doch dit kan nooit worden aangezien als een persoonsgebonden aangelegenheid, omdat marktordening, industrieel beleid, enz. . . . dit welzijn van de persoon in zijn leefwereld niet primair tot voorwerp heeft.

Persoonsgebonden aangelegenheden kunnen zonder de wil van de grondwetgever te schenden nooit uitdeinen tot de zeer algemene bevoegdheid „het algemeen welzijn” te behartigen. Het rechtstreeks impact ten aanzien van individuele personen en gezinnen moet behouden blijven in de vormgeving van een beleid, dat beweert „persoonsgebonden” te zijn.

14. Anderzijds kan het begrip persoonsgebonden niet worden uitgebreid tot alles wat behoort tot de fysische omgeving van de mens in zijn existentie, zoals zijn huisvesting, de gaafheid van het omringend milieu, het behoud van de natuur, enzovoort, ook al dragen deze elementen onmiskenbaar bij tot zijn welzijn. De fysische leefwereld van de mens kan slechts als persoonsgebonden worden aangezien, wanneer de welzijnsbenaarstiging ten aanzien van een individueel persoon of gezin in zijn specifieke situatie een aangepaste fysische ondersteuning behoeft. Doch het verlenen van bijstand in de vorm bijvoorbeeld van het verstrekken van onderdak aan ex-gedetineerden, mag geen aanleiding worden een „huisvestingsbeleid” te voeren.

15. De wetgever mag met een bijzondere meerderheid geen aangelegenheden als „persoonsgebonden” overdragen aan de Gemeenschappen, die de Grondwet uitdrukkelijk aan andere machten heeft toevertrouwd. Dit behoeft geen verder betoog. Dit is een elementaire regel bij de interpretatie van het grondwettelijk bestel in zijn geheel. Om dezelfde reden kunnen evenmin als persoonsgebonden worden aangezien alle materies die onder een andere benaming aan de Gemeenschappen zijn toevertrouwd zoals onderwijs of cultuur. Dit laatste heeft zijn belang, omdat de bevoegdheid van de Gemeenschappen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad verschillend is naargelang het gaat om culturele (wegens hun werking) dan wel om persoonsgebonden (wegens hun organisatie) instellingen. Herhaaldelijk werd echter ook terecht de complementariteit van sommige culturele met persoonsgebonden aangelegenheden in het licht gesteld, evenzeer als het soms diffuse karakter van de scheidingslijn tussen beide (39).

16. Verder dient men aan te nemen, dat de grondwetgever — die dezelfde was en haast synchroon is opge-

treten met de bijzondere wetgever — een aantal materies uit het domein van de persoonsgebonden aangelegenheden heeft geweerd, ook zonder dat dit steeds uitdrukkelijk aanleiding heeft gegeven tot een wetsvoorbehoud in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1980. Tot deze uitzonderingen behoort ongetwijfeld het stelsel van de sociale zekerheid (40), doch ook de inrichting van de gedecentraliseerde besturen (41), de instellingen van het burgerlijk recht en de vreemdelingenpolitie (42).

17. Aangetoond kan worden, dat alle interpretaties, die verdere beperkingen van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden zouden inhouden dan het bovenstaande, geen steun vinden in de voorbereidende werken, wanneer deze in hun geheel en de onderdelen ervan in hun juiste context worden gelezen. De ontwikkeling ervan als politiek project werd sterk gestimuleerd door de bijzondere problemen van de Vlaamse Gemeenschap te Brussel, terwijl uiteindelijk de toepasselijkheid ervan in het hoofdstedelijk gebied bijzonder gering bleek. Deze bijzondere problematiek van Brussel heeft de discussie in de loop der jaren gedomineerd, zonder dat daaruit evenwel kan afgeleid worden, dat de betekenis van het grondwettelijk begrip even beperkt zou zijn gebleven in de eentalige gebieden. Dit zou overigens een miskenning zijn van de distincties in § 4bis van artikel 59bis die een verschillende toepasselijkheid van de decreten voorschrijft naargelang het de eentalige gebieden, dan wel het hoofdstedelijk gebied betreft. Het is dan ook strijdig met de Grondwet de betekenis van dit begrip algemeen te verengen tot zijn toepassingsmogelijkheden te Brussel.

18. In zijn advies van 20 juni 1984 met betrekking tot de jeugdbeschermingsontwerpen hecht de Raad van State bijzonder veel belang aan aanwijzingen, waaruit zou moeten blijken, dat de persoonsgebonden aangelegenheden beperkt worden tot dienstverlening, waarbij de communicatie tussen de verstrekker van de dienst en de ontvanger ervan een wezenlijk element van de dienst uitmaakt. De Raad steunt hierbij hoofdzakelijk op de interventie van de heer Waltniel in de Senaat op 26 juni 1980, bijgetreden door de heer Vanderpoorten, Minister voor Institutionele Hervormingen (43). De Raad hecht ook bijzonder veel belang aan de opvallende gelijkenis tussen deze interventie en het advies van professor K. Rimanque op vragen van de heer R. Vandekerckhove, Minister voor Hervormingen der Instellingen, waarin reeds dezelfde gedachte werd verwoord. In de context van de gestelde vraag werd een criterium gezocht om bepaalde bevoegdheden te onthouden aan het Brusselse gewest (44). De kern ervan luidt als volgt : persoonsgebonden aangelegenheden zijn vormen van dienstverlening, waarbij de communicatie tussen de verstrekker en de ontvanger van de dienst het wezenlijk substraat uitmaakt van de dienstverlening, met andere woorden waarbij in gesprekken (dus het gebruik van een taal) de dienst wordt verstrekt : bijvoorbeeld tele-onthaal, counseling. De ganse context van de interventie van de heer Waltniel wijst er evenwel op dat deze beperkende interpretatie niet als de wil van de grondwetgever kan worden aangehouden. De heer Waltniel brengt een

omschrijving in herinnering die weerhouden werd door een subcommissie van de speciale parlementaire werkgroep onder de regering Tindemans 1. Doch het daarop volgende Egmontpact vn 7 juni 1977 bevat reeds onmiskenbaar „personaliseerbare” materies die zich niet tot dienstverlening in en door communicatie beperken, zoals de preventieve geneeskunde en materiële en sociale bijstand aan personen. Sederdien is men niet meer fundamenteel van die inventaris afgeweken. De heer Waltniel beperkt evenwel zelf de draagwijdte van zijn aanhalingen, wanneer hij zegt : “Hierbij werden enkele opmerkingen geformuleerd die thans nog van kracht zijn en die alleszins enige klaarheid kunnen brengen wat betreft de behandeling van deze materies in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad,„ Dit wordt overigens bevestigd door het gevolg van zijn interventie, waarin hij handelt over „tariefdiscriminatie”. Dit is doorheen de ganse parlementaire voorbereiding een typische articulatie van de bijzondere problematiek van Brussel. Overigens wordt niet uitsluitend, doch onder meer de heer Waltniel bijgetreden door de bevoegde Minister (45).

Bovendien was op het ogenblik van de bespreking van § 2bis van artikel 59bis in de openbare vergadering van de Senaat, het wetsontwerp nr. 434/1 reeds neergelegd (21 mei 1980). Daar kwamen persoonsgebonden aangelegenheden in voor die op geen enkele wijze te rangschikken zijn onder communicatieve dienstverlening, zoals de gezondheidszorg in zijn algemeenheid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn en andere. Zonder evenwel een grondwettelijke bepaling te willen verklaren aan de hand van een wetsontwerp, is uit de gehele context toch duidelijk, dat persoonsgebonden aangelegenheden niet beperkt werden tot dienstverlening met een uitsluitend of hoofdzakelijk communicatief karakter. Bij de bespreking van de wet van 8 augustus 1980 voerde niemand aan dat het weerhouden van bijvoorbeeld de „preventieve geneeskunde” als persoonsgebonden aangelegenheid ongrondwettig zou zijn.

§ 4. De draagwijdte van het begrip

19. In tegenstelling tot het hoger geciteerde advies van de Raad van State (supra, nr. 18) is het grondwettelijk begrip van de persoonsgebonden aangelegenheden niet beperkt tot de regeling van het aanbod van dienstverlening, waarbij de burger eventueel wel een recht kan verkrijgen, doch waarbij geen dwingende verplichtingen kunnen worden opgelegd, andere dan de nakoming van de voorwaarden om het recht op dienstverlening uit te oefenen. In dit verband stellen zich twee problemen : 1^o Kan een decreet in de persoonsgebonden aangelegenheden rechtstreeks toepasselijk zijn op natuurlijke personen ? en 2^o Mag een dergelijk decreet ook verplichtingen inhouden ten aanzien van natuurlijke personen ?

20. Ook hier is verwarring mogelijk, wegens de omstandigheid dat de parlementaire besprekingen gedomineerd werden door de Brusselse problematiek (46). In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad is de situatie duidelijk. De decreten van de Gemeen-

schappen zijn op dit grondgebied slechts toepasselijk op openbare en private instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de ene of de andere Gemeenschap. De tekst van artikel 59bis§ 4bis van de Grondwet is duidelijk. In Brussel kunnen decreten in persoonsgebonden aangelegenheden nooit rechtstreeks toepasselijk zijn op natuurlijke personen, evenmin als op instellingen die wegens hun organisatie tot beide Gemeenschappen behoren. Dit werd door een bevoegde Minister duidelijk gesteld bij de voorbereiding van de herziening van art. 59bis in de Senaatscommissie (47). Het wordt later nog meermaals herhaald (48).

Deze beperking te Brussel, gemotiveerd door de bezorgdheid discriminatie tussen de burgers te Brussel te voorkomen, is niet van toepassing op de ééntalige gebieden. Decreten in persoonsgebonden aangelegenheden kunnen rechtstreeks toepasselijk zijn op natuurlijke personen. Dit wordt herhaaldelijk bevestigd en is niet uitsluitend het gevolg van een a contrario interpretatie van de uitspraken over Brussel, doch dit wordt ook positief verwoord bij de parlementaire besprekingen (49). Minister Ph. Moureaux verklaarde in de Senaat : „... les conseils de communauté sont compétents respectivement dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française tant pour les mesures applicables directement aux personnes que pour celles qui concernent les institutions” (50).

21. De rechtstreekse toepasselijkheid van de decreten op natuurlijke personen betekent nog niet per se dat aan de burgers ook verplichtingen kunnen worden opgelegd, die eventueel afdwingbaar zijn. Ook hier dient een onderscheid te worden gemaakt. Het verlenen van bijstand aan personen hoeft in principe niet het monopolie te zijn van openbare en private instellingen en organisaties. Bejaardenhulp(s) kan een zelfstandig beroep uitmaken. Gezinnen kunnen jeugdigen opnemen die bijzondere zorg behoeven. Wanneer aan deze bijstandverlening bepaalde voorwaarden worden gesteld, is het evident dat deze verplichtingen niet enkel van toepassing zullen zijn op instellingen en organisaties, doch ook — zij het op aangepaste wijze — op individuele personen die een gelijk kaardige activiteit ontplooiën.

Het probleem verschilt echter voor de algemeenheid der burgers, die in de sociale interactie mede betrokken zijn bij het welzijn van individuele personen in hun existentiële situatie. Hier rijst de vraag of de Gemeenschappen enkel het aanbod van georganiseerde bijstand kunnen inrichten en normeren, zonder bevoegd te zijn op te treden in de verhoudingen tussen natuurlijke personen onderling. Ook deze beperking van de bevoegdheid van de Gemeenschappen kan niet worden aangenomen. Deze decreetsbepalingen zijn evenwel niet van toepassing te Brussel.

Geen enkele omschrijving die in de loop van de voorbereiding en de eerste uitwerking van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden is gegeven, sluit deze bevoegdheid in beginsel uit. De verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) : „Het herzieningsvoorstel legt geen verplichtingen op aan particulieren” (51) mag niet uit zijn verband worden geïsoleerd, met name die van de Brus-

selse problematiek. Deze uitspraak verwijst naar het verbod te Brussel de bevolking te dwingen om een bepaalde instelling te kiezen, die tot hun Gemeenschap zou behoren ; het is een logisch gevolg van de afwijzing van de subnationaliteit te Brussel, die door sommige leden van de commissie als een systeem van „apartheid” wordt gebrandmerkt (52). De verklaring van de Minister heeft geen algemene draagwijdte. Overigens stelt senator Poulet, door niemand tegengesproken, op 26 juni 1980 : „Qu’il s’agisse de la lutte contre les maladies transmissibles, d’obligations de vaccinations, de tests ou d’examens dans le cadre d’une politique de médecine préventive ou de détection précoce de handicaps ou de maladies ; . . . qu’il s’agisse des droits et des obligations qui pourraient naître dans le cadre du développement de la politique de la protection de la jeunesse . . . ; chaque fois qu’en ces matières les communautés voudront agir, elles ne le pourront pas à l’égard des Bruxellois” (53). Later verklaarde dezelfde senator, ook ditmaal zonder tegenspraak : „D’autre part, des que les décrets modifieront les droits et les obligations inscrits dans la loi à l’égard des jeunes et de leur famille, ces modifications de législation ne seront pas applicables dans la région bruxelloise” (54).

Verder is er een belangrijk principieel argument om te stellen, dat decreten in persoonsgebonden aangelegenheden verplichtingen kunnen inhouden ten aanzien van natuurlijke personen, met name de beleidsvrijheid van zelfstandige machten in de Staat. Wanneer de Grondwet een bevoegdheid aan de Gemeenschappen opdraagt, dan zijn deze binnen de grenzen van de bijzondere wet die deze nader omschrijft, vrij in de bepaling van het beleid dat zij wensen te voeren en in de keuze van de juridische middelen, voor zover deze niet uitdrukkelijk aan een andere macht zijn voorbehouden en onverminderd de toepassing van de leer van de impliciete bevoegdheden in dit laatste geval.

22. Wanneer een voorstel of ontwerp van decreet verplichtingen inhoudt ten aanzien van natuurlijke personen, dient men enkel te onderzoeken of het doel en het voorwerp van de regeling binnen de grenzen valt van artikel 59bis, § 2bis en van de wet van 8 augustus 1980 en of het geen bepalingen bevat op een domein waarover de normeringsbevoegdheid aan een andere macht is toevertrouwd, onverminderd de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet. De Gemeenschappen zijn dus in beginsel niet onbevoegd verplichtingen op te leggen aan natuurlijke personen ; zij mogen dat evenwel niet, wanneer deze verplichting niet tot het domein van hun bevoegdheid behoort. Dit dient te worden beoordeeld in het licht van het doel, de aard en de gevolgen van deze verplichting.

Ook was het sedert de Egmont-Stuyvenberg-periode een constante in alle wetsontwerpen de Gemeenschappen, ook voor de persoonsgebonden aangelegenheden, strafrechtelijke bevoegdheid te verlenen. Deze bevoegdheid werd overeenkomstig artikel 9 van de Grondwet geconcretiseerd in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het is een fundamenteel beginsel van ons strafrecht, dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid steeds persoonlijk is. Is het dan aannemelijk, dat de grondwetgever de bevoegdheid van de Gemeenschappen zou uitgeslo-

ten hebben dwingende gedragsregelende normen uit te vaardigen ten aanzien van natuurlijke personen ? Rekening houdend met de beleidsvrijheid van de Gemeenschappen kunnen deze **gedragsregelende** normen niet alleen betrekking hebben op door hen als strafbaar gekwalificeerde feiten bij het verlenen of het weigeren van een dienst tot welzijn van anderen, doch kunnen zij ook een **welzijnsbevorderend** beleid voeren in de sociale interactie door gedragingen strafbaar te stellen die dit welzijn van mensen door handelen of nalaten bedreigen.

23. Nochtans dienen de Gemeenschappen onmiskenbare grenzen in acht te nemen. De conceptie van de Staat, die ten grondslag ligt aan de huidige Grondwet heeft de fundamentele eenheid van het land onaangetast gelaten. De wezenlijke instrumenten om deze eenheid in stand te houden, met name de economische en monetaire eenheid, het stelsel van de sociale zekerheid, de rechterlijke organisatie, de gelijkheid van de burgers in rechte op het stuk van de wezenlijke subjectieve rechten en verplichtingen werden door de Staatshervorming van 1970-1971 en 1980 niet beroerd. Daaruit volgt, dat de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden slechts dan gedragsregelend kunnen optreden, wanneer het indringend verband wordt aangetoond tussen de genomen maatregel en het grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden waarvan hoger de interpretatie werd ontwikkeld.

Het uit de norm zelf blijkende oogmerk, het impact van de norm op de gelijkheid van de burgers in rechte inzake wezenlijke subjectieve rechten, zullen uitsluitel kunnen geven over de vraag of deze norm als persoonsgebonden kan worden aangezien, dan wel niet. Dit moet worden beoordeeld naar redelijkheid en in het algemeen kan men daarover geen uitspraken doen. Doch wanneer een gedragsregelende norm klaarblijkelijk welzijnsbevordering beoogt in de sociale interactie en door zijn beperkte draagwijdte ratione materiae of ratione personae geen afbreuk wordt gedaan aan de fundamentele rechtsgelijkheid kan men interpretatief niet uitgaan van het beginsel, dat deze regel niet als persoonsgebonden kan worden aangezien.

24. Op de vraag of de Gemeenschappen binnen het raam van de persoonsgebonden aangelegenheden ook de bevoegdheid hebben financiële tegemoetkomingen aan private personen te doen als vorm van bijstand, dient het antwoord genuanceerd te zijn. Op 3 juli 1980 verklaart de Eerste Minister in de Kamer, dat het grondwettelijk begrip het ganse domein van de sociale zekerheid omvat, tenzij wanneer het betrekking heeft op de sociale zekerheidswetgeving. Deze laatste werd bewust buiten de persoonsgebonden materies gehouden, omdat het stelsel van de sociale zekerheid één van de elementen van evenwicht is dat in de conceptie van de Staat, zoals die door de regering wordt verdedigd, het best op nationaal niveau wordt gehouden (55). Uit het verslag van de Kamercommissie over het ontwerp van bijzondere wet blijkt eveneens dat het begrip sociale zekerheid ruim wordt geïnterpreteerd en dat hieronder begrepen worden de aanvullende kinderbijslagen en de wettelijk gewaarborgde minimum-inkomens voor bejaarden, minder-validen en behoeftigen (56). Minister **Hansenne** herhaalt deze zienswijze in de openbare

vergadering en stelt, dat er twee beperkingen zijn gesteld aan de bevoegdheden van de Gemeenschappen : met name de regelingen inzake sociale zekerheid en decreten met rechtstreekse toepasselijkheid op de natuurlijke personen te Brussel (57).

Financiële tegemoetkomingen aan natuurlijke personen vallen dus onmiskenbaar buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden, wanneer zij het karakter vertonen van een sociale zekerheidsuitkering en dit niet alleen wanneer het stelsels betreft die een rechtstreeks impact hebben op de loonvorming en op de produktiekosten, doch ook wanneer het gaat om uitkeringen die rechtstreeks door de overheid worden verstrekt ter vervanging van enig ander inkomen.

Rechtstreekse financiële tegemoetkomingen kunnen slechts worden aanvaard als een middel om doelgericht het sociale welzijn van een bijzondere categorie van personen te behartigen, op voorwaarde dat er een redelijk verband van relevantie en evenredigheid bestaat tussen de uitkering en het specifieke welzijnsdoelmerk, dat de Gemeenschap wil benaastigen. Zij mogen evenwel nooit het karakter vertonen van suppletieve sociale zekerheidsuitkeringen.

Overigens laat de Grondwet toe, dat de Gemeenschappen voor zover zij over eigen fiscale bevoegdheden beschikken, middels het moduleren van de belastbare materies, de heffingsgrondslagen, de **aanslagvoeten** en vooral van de vrijstellingen, op onrechtstreekse wijze een beleid kunnen voeren inzake persoonsgebonden aangelegenheden door het invoeren van welzijnsgerichte fiscale bepalingen en vrijstellingen.

§ 5. De Gemeenschappen als machten in de Staat

25. Bij de interpretatie van de grondwettelijke bevoegdheden van de Gemeenschappen moet steeds voor ogen worden gehouden, dat zij machten zijn in de Staat, in de zin van de hoofding van Titel III en van artikel 25 van de Grondwet. Zij hebben van de grondwetgever zelfstandige bevoegdheden ontvangen, middels de bijzondere wet ter uitvoering van de Grondwet. De grondwettelijke **bevoegdheidsverdeling**, waarbij de formele gelijkheid tussen de wet en het decreet grondwettelijk werd gewaarborgd, brengt met zich, dat men bij de interpretatie van deze bevoegdheidsverdeling er niet van kan uitgaan, dat een materie nationaal is gebleven, tot bewijs van het tegendeel. Geen algemeen beginsel in ons huidige staatsrechtelijk bestel laat deze redenering toe, die te gemakkelijk leidt tot een restrictieve interpretatie van de bevoegdheden van de Gemeenschappen.

26. De grondwetgever heeft gemeend niet alle bevoegdheden van de Gemeenschappen in detail te moeten regelen. Daartoe is in onze rechtsorde sedert 1970 de techniek gegroeid van de wet aan te nemen met een bijzondere „**communautaire**” meerderheid. Formeel zijn deze wetten niet van grondwettelijke aard, doch zij binden niet alleen de Gemeenschappen, doch evenzeer de wetgevende macht in de normale uitoefening van haar normatieve bevoegdheid en optredend met de gewone meerderheid. Deze

verhouding werd in de Grondwet zelf bekrachtigd, enerzijds door de wetkracht van de decreten en anderdeels door artikel 59bis § 8 en artikel 107ter van de Grondwet. Overigens zou de wetgever, optredend met een bijzondere meerderheid, niet zonder de Grondwet te schenden onmiskenbare persoonsgebonden aangelegenheden aan de bevoegdheden van de Gemeenschappen mogen onthouden. A fortiori mag de nationale wetgever met een gewone meerderheid het bevoegdheidsdomein van de Gemeenschappen niet betreden.

27. Uit de omstandigheid, dat de grondwetgever bij de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschappen en de Staat t.a.v. de Gemeenschappen de techniek heeft gebruikt van de toewijzing van bevoegdheden, terwijl de residuaire bevoegdheid tot de wetgevende macht bleef behoren, kan geen rangregeling tussen beide machten worden afgeleid. De staatsrechtelijke figuur van de residuaire bevoegdheid is een techniek van verdeling van bevoegdheid, waarbij de niet uitdrukkelijk genoemde bevoegdheden aan één macht expliciet of impliciet worden toegewezen. Deze techniek van de formulering van een bevoegdheidsverdeling wettigt in geen enkel opzicht enig vermoeden van bevoegdheid in hoofde van deze macht. Toegewezen of genoemde bevoegdheden zijn dan ook geen uitzonderingsbevoegdheden die restrictief dienen te worden geïnterpreteerd.

Deze redenering is nooit als regel aangenomen in onze staatsrechtelijke traditie, zelfs niet wanneer er een duidelijke verhouding is van onderschikking van de normen uitgaande van de macht met de toegewezen bevoegdheden ten opzichte van de normen uitgaande van de macht met de residuaire bevoegdheid. Zo oordeelde het Hof van Cassatie over de verordeningsmacht van de Koning : „... si le pouvoir exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article 67 de la Constitution ne peut étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de la loi, il lui appartient de dégager du principe de telle-ci et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit” (58). Het zou een inbreuk betekenen op een fundamenteel beginsel in onze staatsrechtelijke traditie, indien men niet en a fortiori dezelfde methode van uitlegging zou toepassen op de bevoegdheden van de Gemeenschappen die in hun normatieve functie de gelijke zijn van de wetgevende macht binnen het door de Grondwet vastgestelde territorium. Dat deze laatste macht het residu van bevoegdheid heeft behouden — dat overigens geringer is geworden, middels de vele uitzonderingen opgenomen in de artikelen 4,5 en 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 —, wettigt aldus geenszins een restrictieve interpretatie van de zelfstandige bevoegdheden van de Gemeenschappen die evenzeer als de Staat hun macht rechtstreeks aan de Grondwet ontleen. Uit een techniek van de formulering van een bevoegdheidsverdeling (A verkrijgt x, y en z ; B verkrijgt de rest) kunnen geen geldige besluiten worden getrokken met betrekking tot een eventuele relatieve voorrang van één van beide machten bij de opbouw van interpretatieve redeneringen en schemata (59).

II. DE HUIDIGE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENSCHAPPEN INZAKE PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN

§ 1. Algemene opmerkingen

28. De Gemeenschappen zijn slechts bevoegd voor de persoonsgebonden aangelegenheden die in uitvoering van § 2bis van artikel 59bis van de Grondwet ook daadwerkelijk door een wet, aan te nemen met een bijzondere meerderheid, aan deze machten werden overgedragen. Dit is geschied door artikel 5 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. Bij de beoordeling van een ontwerp of voorstel van decreet zal moeten onderzocht worden of de in het ontwerp of voorstel genoemde materie op dit ogenblik tot de bevoegdheid behoort van de Gemeenschappen op grond van de bepalingen van de bijzondere wet, en of de norm verenigbaar is met het grondwettelijk begrip „persoonsgebonden aangelegenheden”.

29. De techniek die uiteindelijk door de bijzondere wetgever werd aangehouden tot vaststelling van de persoonsgebonden aangelegenheden is gebaseerd op de formulering van een domein van activiteit : zorg voor de gezondheid, bij stand aan personen, toegepast wetenschappelijk onderzoek, soms vergezeld van een opsomming van doelgroepen onder de algemeenheid der burgers, zoals inwijkelingen, mindervaliden, bejaarden, enz... De bijzondere wetgever heeft echter ook gemeend uitdrukkelijke uitzonderingen te moeten stellen op de aldus geformuleerde bevoegdheden. Deze verwijzen niet zozeer naar een domein van sociale interactie, doch meestal naar een geheel van rechtsregels, waarvan de latere wijziging aan de nationale overheden werd voorbehouden.

30. Opvallend is het frekwente gebruik van het woord „beleid”, waardoor een grote verscheidenheid wordt bedoeld in de middelen en instrumenten die de Gemeenschappen kunnen inzetten om op te treden in deze persoonsgebonden aangelegenheden. Het gebruik van dit woord werd ook doelbewust gekozen om duidelijk te stellen, dat de ganse materie werd overgedragen en er dus voor de toekomst geen ruimte kan zijn voor beperkende interpretatie van de overgedragen bevoegdheden. Het zijn de uitzonderingen hierop, aan de nationale overheid voorbehouden, die beperkend dienen te worden uitgelegd (60). De wil van de bijzondere wetgever is op dit punt zeer duidelijk, spijts de door sommige sprekers vertolkte scepsis t.a.v. de nakoming van dit beginsel in de toekomst. De Gemeenschappen bezitten de volheid van de hen verleende bevoegdheden, met uitzondering van de aspecten ervan die aan de wetgevende macht werden voorbehouden.

31. De Gemeenschappen beschikken ook over de volheid van hun bevoegdheden sedert de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1980. Nochtans, zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt geschiedt de overdracht van ministeries, diensten en autonome instellingen, al dan niet na een herstructurering, door unilaterale rechtshandelingen van een orgaan van de Staat (61). Deze regelingen die in de artikelen 87 en 88 van de bijzondere wet werden opgenomen kunnen evenwel niet aangezien worden als een juridische hinderpaal, om nor-

matieve decreten aan te nemen in deze aangelegenheden, zolang de diensten onder het gezag of onder het toezicht van de Staat en werkzaam voor deze materies niet zijn overgedragen of geherstructureerd. Deze decreten kunnen onder meer betrekking hebben op de modaliteiten van de dienstverlening en de betrokken diensten zijn er juridisch toe gehouden de decreten na te leven. Nochtans moet men met de Raad van State aanvaarden, dat decreetsbepalingen die de organisatie van deze diensten of autonome instellingen betreffen, geen effect sorteren, zolang deze niet zijn overgedragen of geherstructureerd, terwijl de bijzondere wetgever aan de nationale overheid heeft opgedragen om dit te realiseren (62).

32. Geïnterpreteerd in de lijn van de nieuwe dynamiek van de herziening van de Grondwet en van de beide wetten tot hervorming van de instellingen, kan men aannemen dat de (grond-)wetgever nieuwe entiteiten en instellingen heeft willen tot stand brengen, en dat dit objectief van de (grond-)wetgever terecht leidt naar de opvatting dat de nieuwe entiteiten en instellingen hun bevoegdheden of taken op een nuttige wijze kunnen uitoefenen.

Het is een algemeen beginsel van behoorlijke wetsinterpretatie inzake kwesties van afbakening van bevoegdheden, dat een bevoegdheid of taak op een zodanige wijze wordt opgevat dat zij door de instantie die is aangewezen en gehouden om die bevoegdheden uit te oefenen of die taken waar te nemen, op zulke wijze dienen te worden begrepen dat die instanties zulks op een nuttige wijze moeten kunnen doen. Van wetsbepalingen dient men toch aan te nemen dat de wetgever de bedoeling niet kan hebben gehad de totstandbrenging van een nuttig effect van zijn nieuwe norm in de weg te staan. Waar de wetgever in zijn normformulering desbetreffend onvoldoende oog zou hebben voor dit nuttig effect, komt als aanvaardbaar en legitiem voor dat bij de interpretatie van bevoegdheidsafbakeningen rekening wordt gehouden met het nuttig effect.

Een dergelijke opvatting lijkt immers ook in de lijn te liggen van de gewijzigde opvattingen over de rol van de overheid („taken” in plaats van „bevoegdheden”), en lijkt een noodzakelijke voorwaarde te zijn voor de naleving door de onderscheiden overheden van de algemeen aanvaarde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In deze optiek vergt immers de behoorlijke norm de realisatie van een nuttig effect ten opzichte van de rechtsonderhorigen.

Waar de wetgever, door de hantering van een te grote verscheidenheid van formuleringen die ook elk op zich niet altijd even duidelijk zijn, zich niet altijd schijnt te hebben gehouden aan een algemeen beginsel van behoorlijke normstelling, dringt des te meer de kwestie van een interpretatie-richtlijn waarin wel – en eventueel op een beslissende wijze – plaats is ingeruimd voor de realisatie van een voldoende graad van behoorlijkheid. Bovendien heeft de Raad van State in meerdere adviezen op de „redelijkheidsplicht” van zowel de gemeenschaps- als de nationale overheden gewezen (63). Een dergelijke benadering houdt ook in dat de onderscheiden machten als externe begrenzing van hun bevoegdheidsdomein aanvaarden dat zij elkaar in de uitoefening van hun zelfstandige bevoegdheden wederzijds

niet onevenredig hinderen. Deze wederzijdse verplichting wordt in het Duitse staatsrecht met het begrip „*Bundestreue*” aangeduid en impliceert in zijn toepassing geen onderschikking van de deelgebieden.

33. De wil van de wetgever, om bij de uitoefening van hun taken of bevoegdheden nuttige maatschappelijke gevolgen te kunnen teweegbrengen blijkt ten overvloede uit de explicitering van de bevoegdheden inzake het beleidsinstrumentarium van de Gemeenschappen. Zo kunnen zij bepalingen aannemen en andere maatregelen treffen betreffende de infrastructuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van die bevoegdheden (artikel 8). Verder kunnen zij instellingen en ondernemingen oprichten en hun de rechtspersoonlijkheid toekennen (artikel 9). Zij kunnen de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en politie- en correctionele straffen bepalen (artikel 11). Zij hebben recht op de overdracht van de roerende en onroerende goederen van de Staat, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden (artikel 12). Zij hebben de bevoegdheid toezicht uit te oefenen op de openbare instellingen die van hen afhangen (artikel 13).

§ 2. De zogenaamde impliciete bevoegdheden

34. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent de Gemeenschappen de bevoegdheid rechtsbepalingen aan te nemen in aangelegenheden, waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Steeds is bevestigd geworden, dat met deze bepaling men de theorie van de „*implied powers*” uitdrukkelijk in de bijzondere wet heeft wensen op te nemen. Het is minder zinvol in deze nota uitvoerig en rechtsvergelijkend het probleem van de impliciete bevoegdheden nogmaals te behandelen (64). Het kan evenwel nuttig zijn de bedoelingen van de wetgever, de betekenis van deze bepaling en de grenzen van de draagwijdte ervan kort samen te vatten.

35. Het is een constante in de parlementaire voorbereiding van de Staatshervorming, dat op een dergelijke bepaling werd aangedrongen sedert het zogenaamde Egmont-Stuyvenberg-ontwerp (65). De contouren van een dergelijke bepaling zijn steeds enigszins vaag gebleven en hebben aanleiding gegeven tot misverstanden en uiteenlopende interpretaties. Alleszins is duidelijk dat deze wetsbepaling uitdrukking heeft gegeven aan de onbetwistbare wil van de wetgever, dat de bevoegdheden van Gemeenschappen en gewesten „*ruim*” dienen te worden geïnterpreteerd. Men wijst een strikte of enge interpretatie van deze bevoegdheden van de hand, die een beletsel zouden vormen voor de volledige regeling van iedere communautaire of regionale materie. Herhaaldelijk wordt ook gewezen op de vrijheid van de Gemeenschappen, hun bevoegdheden eerder „*teleologisch*” dan „*restrictief*” te interpreteren, waaruit dan de conclusie dient te worden getrokken, dat de in de overdracht van de persoonsgebonden aangelegenheden vervatte doelstellingen van **welzijnsbe-**hartiging en -bevordering niet in een beleidsvacuum mogen terechtkomen tussen de materiële bevoegdheid van de Gemeenschappen (en overeenkomstige

onbevoegdheid van de nationale overheid) en de modale onbevoegdheid van de Gemeenschappen in vele rechtstakken (en overeenkomstige bevoegdheid van de nationale overheid). De wetgever wenste, dat de Gemeenschappen een doelmatig beleid kunnen voeren, die in de overgedragen aangelegenheden doeltreffende en maatschappelijk relevante gevolgen kunnen tweebrengen (supra, nr. 32). Om het met Minister H. Vanderpoorten samen te vatten : „Donner et retenir ne vaut” (66).

36. Eerder dan een algemene en abstracte begripsomschrijving te formuleren van de achter artikel 10 schuilende theorie van de impliciete bevoegdheden, lijkt het zinvol enkele criteria voorop te stellen die kunnen bijdragen tot een goed begrip van deze bepaling.

Vooreerst dient te worden benadrukt, dat geen enkel domein van het recht a priori is uitgesloten van de draagwijdte van artikel 10. Vroegere ontwerpen beperkten de draagwijdte tot de domeinen van het burgerlijk recht, het administratief recht en het strafrecht (67). Deze beperkingen werden achterwege gelaten in de uiteindelijke tekst, die ook niet meer verwijst naar formele juridische bronnen, doch naar „aangelegenheden”, ongeacht de vraag of, hoe en waar die eventueel geregeld zijn.

De vraag rijst of deze in artikel 10 gegeven mogelijkheid zich ook uitstrekt tot die „aangelegenheden” die als een materie of als een geheel van rechtsnormen uitdrukkelijk werden uitgesloten uit het bevoegdheidsdomein van de Gemeenschappen. Met andere woorden, primeert in dat geval de specifieke uitzondering en is zij derhalve absoluut en onaanastbaar ? Legistiek is artikel 5 van de wet van 8 augustus 1980 zeker geen schoolvoorbeeld van duidelijke en zorgvuldige wetgeving. Zo werd onmiskenbaar het stelsel van de sociale zekerheid uit het grondwettelijk begrip van de persoonsgebonden aangelegenheden geweerd (supra, nrs. 16 en 24) ; de herhaling van de ziekte- en invaliditeitsverzekering bij voorbeeld in artikel 5, § 1, I, 1^o, c is dan ook een in principe overbodige herhaling. Er schuilen meer dergelijke schijnbare uitzonderingen in dit artikel. Zo is het evident, dat de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, als een van overheidswege opgelegd leed voor de overtreding van de dwingende sociale gedragscodes uit de aard der zaak niet beantwoordt aan de hoger geformuleerde duiding van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden (supra, nr. 11 e.v. en infra nr. 90).

Andere uitzonderingen zijn dan weer echte uitzonderingen : men kan niet stellen, dat de organieke wetgeving op de ziekenhuizen geen wezenlijk verband zou vertonen met het gezondheidsbeleid, evenmin als kan worden gesteld, dat de financiële tegemoetkoming aan werkgevers die minder-validen tewerkstellen, geen wezenlijk verband zou vertonen met het existentiële welzijn van deze laatsten. In artikel 5 schuilen er dus echte en vermeende uitzonderingen. Nochtans is dit onderscheid van geen wezenlijke betekenis bij de toepassing van artikel 10. Ofwel op grond van het beginsel : bis repetita placet, ofwel op grond van een momenteel slechts partieel gerealiseerde autonomie van de Gemeenschappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden, wijzen de uit-

zonderingen de externe grenzen aan van de actuele bevoegdheden van de Gemeenschappen.

Dit is een techniek van formulering, zonder verdere betekenis. Het is dan ook, gelet op de duidelijke wil van de wetgever tot „teleologische”, interpretatie van de bevoegdheden, niet aan te nemen, dat de regel van artikel 10 niet toepasselijk zou zijn op de expliciete uitzonderingen, opgenomen in de „tekst” van artikel 5. Het betreffen immers steeds aangelegenheden waarvoor de Raden (thans) niet bevoegd zijn (68). Rekening houdend evenwel met de hiërarchie van de normen, dient men aan te nemen, dat van de toepasselijkheid van artikel 10 dienen te worden uitgesloten, alle aangelegenheden die exhaustief geregeld zijn in België bindende internationale verdragen of die de Grondwet expliciet en exclusief aan een andere macht heeft opgedragen.

37. Nog in overeenstemming met de wil van de wetgever tot theologische interpretatie werd uitdrukkelijk gesteld dat het doel of het oogmerk van een decreet er nooit mag in bestaan in te grijpen in aangelegenheden die niet tot het bevoegdheidsdomein behoren ; het betreden van deze externe aangelegenheid kan enkel het onvermijdelijk of onontbeerlijk gevolg zijn van een optreden binnen de eigen bevoegdheidsfeer. Zo mogen de Gemeenschappen nooit rechtstreeks beogen instellingen van burgerlijk recht, zoals de afstamming, de adoptie, de voogdij, enzovoort te wijzigen ; hun beleid mag slechts incidenties hebben op deze instellingen, wanneer zulks onontbeerlijk is bij voorbeeld voor de uitoefening van hun bevoegdheid inzake gezinsbeleid (69).

38. De kern van het probleem ligt in het verband van onontbeerlijkheid, dat moet bestaan tussen de eigen bevoegdheid en de aangelegenheid die daar niet toe behoort. In de loop van de geschiedenis van deze bepaling/ werd het adjectief noodzakelijk vervangen door, onontbeerlijk (70). Tussen beide begrippen is er slechts een verschil van nuance. Noodzakelijk verwijst enerzijds naar het onmisbare van een middel om een doel te bereiken, doch tevens ook op een logische en ontologische onvermijdelijkheid (71). Het begrip onontbeerlijk verwijst enkel naar een middel dat men niet kan missen om een doel te bereiken (72). Het is dus iets zwakker, dan het begrip noodzakelijk. In die zin is het ook een juiste woordkeuze, gelet op de betekenis die de wetgever aan deze bepaling heeft wensen te geven.

Zoals de Regering het steeds heeft voorgesteld is het uitgangspunt geweest de aanvaarding van impliciete bevoegdheden door de Raad van State in een advies over een ontwerp van decreet tot bescherming van monumenten en landschappen (73). Hierin stelt de Raad : „Zo het gaat om de regeling van een aangelegenheid die dermate verbonden is met een zelfstandige specifieke bevoegdheid van de Cultuurraad dat de uitoefening van deze bevoegdheid niet denkbaar is zonder dat ook die regeling door de Cultuurraad wordt getroffen, dan is deze bevoegd om de regeling uit te vaardigen. De Cultuurraad is daarentegen onbevoegd om regelingen te treffen in aangelegenheden die niet zulke essentiële verhouding met de toegekende materie vertonen”. De Raad van State vervolgt dan in zijn advies : „dat de bevoegdheid van de Cultuurraad om regelingen te treffen ter be-

scherming van monumenten en landschappen, on-
vermijdelijk de macht bevat om de uitoefening van
het eigendomsrecht te beperken. Zonder de onmis-
bare beperkingen daarvan, is een decreet voor mo-
nument- en landschapszorg immers niet denkbaar,..
Het opvallende in deze tekst is de vermenging van
enerzijds een logisch verband van noodzakelijkheid
en anderdeels een feitelijk verband van onmisbaar-
heid. Terwijl het eerste als beginsel wordt gepo-
neerd, wordt evenwel het tweede toegepast. Immers
zonder eenzijdige beperkingen van het eigendoms-
recht is een beleid inzake bescherming van monu-
menten en landschappen zeer wel “denkbaar”. De
overheid kan het behoud daarvan stimuleren door
het verlenen van toelagen voor restauratie en onder-
houd volgens plannen opgesteld door de Commis-
sies voor Monumenten en Landschappen. De over-
heid kan ook een contractueel beleid voeren, waarbij
de steunmaatregelen afhankelijk worden gesteld van
het nakomen van verbintenissen inzake restauratie
en/of behoorlijk onderhoud, eventueel aangevuld
met een boetebeding bij niet-naleving van de ver-
bintenissen. Nog andere juridische middelen zijn
„denkbaar” om een beleid te voeren inzake monu-
menten en landschappen, zonder het opleggen van
eenzijdige eigendomsbeperkingen. Het begrip
onontbeerlijk in artikel 10 van de wet sluit meteen
uit dat dit begrip moet gelezen worden als een vol-
strekt logische noodzakelijkheid, rekening houdend
met alle „denkbare” juridische technieken om een
beleid te voeren. Anderdeels zou de pregnantie van
het begrip onontbeerlijk worden miskend, wanneer
men het zou interpreteren als nuttig, dienstig of rele-
vant.

Er moet een verband van onmisbaarheid bestaan
tussen de zelfstandige specifieke bevoegdheid van
de Gemeenschappen en de uitgeoefende „implicie-
te” bevoegdheid. Doch dit verband van onmisbaar-
heid mag anderdeels — en het voorbeeld van de mo-
numentenzorg toont dit aan — niet in abstracto wor-
den beoordeeld, geprojecteerd op het veld van om
het even welk „mogelijk” beleid, doch dient in con-
creto beoordeeld te worden in het licht van de redelij-
ke alternatieven van de Gemeenschappen om de in
hun zelfstandige bevoegdheden besloten doelstel-
lingen te realiseren, rekening houdend met de
daarvoor beschikbare middelen om maatschappelijk
relevante gevolgen te kunnen realiseren. Indien de-
ze voorwaarden vervuld zijn is aan de vereiste van
onontbeerlijkheid voldaan.

39. Tenslotte mag men in de discussie over de impli-
ciete bevoegdheden nog een ander element niet uit
het oog verliezen, dat de hier geformuleerde stelling
ondersteunt. De grondwetgever heeft de Gemeen-
schappen geconcipeerd als zelfstandige machten in
de Staat, die in de uitoefening van hun normatieve
bevoegdheden niet onder de voogdij werden gesteld
van de nationale wetgevende macht. In de conceptie
van de wet van 8 augustus 1980 is de residuaire be-
voegdheid bij de centrale overheid blijven berusten
en hebben de Gemeenschappen slechts limitatief
maar ook exclusief toegewezen bevoegdheid. Bij ge-
brek aan zulke bepaling zouden de decreten moeten
aangevuld worden met wetten die door de nationale
wetgever aangenomen worden en die alzo een toe-
zicht op de Raden zou kunnen uitoefenen (74). De
toepassing van dit artikel moet dan ook zo geschie-

den, dat de ratio legis wordt gerealiseerd. Dit is mo-
gelijk door de vereiste van onontbeerlijkheid te
beoordelen in het licht van de reëel beschikbare
middelen (supra, nrs. 30 en 32).

§ 3. Proeve van exemplatieve inventaris van de be-
voegdheden van de Gemeenschappen op basis van arti-
kel 5 van de wet van 8 augustus 1980

1. VOORAFGAANDE OPMERKING

40. Alhoewel het strikt genomen niet tot de opdracht
van de Commissie behoorde een gedetailleerde lijst
op te stellen van deelbevoegdheden van de Gemeen-
schappen inzake persoonsgebonden aangelegenheden,
heeft zij gemeend dat een dergelijke proeve on-
misbaar was, als advies omtrent de draagwijdte en de
grenzen van de bevoegdheden van de Gemeen-
schappen.

Gelet op de korte termijn, waarbinnen de Commis-
sie verzocht werd haar conclusies neer te leggen, was
het niet mogelijk alle in het verleden gerezen be-
voegdheidsvragen en die wellicht nog kunnen rijzen
in verband met de toepassing van artikel 5 van de bij-
zondere wet grondig en kritisch te behandelen.

2. HET GEZONDHEIDSBELEID

41. Bij de interpretatie van de bevoegdheden van de
Gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid is
het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der
instellingen en meer bepaald de verantwoording bij
het regeringsamendement het basisdocument bij elk
bevoegdheidsprobleem dat zich stelt inzake artikel
5, § 1, 1^o van de bijzondere wet. Het ontwerp van bij-
zondere Gewest- en Gemeenschapswet blijft dien-
stig voor de interpretatieproblemen bij een aantal
nationaal voorgehouden aangelegenheden.

Het intramurale en extramurale gezondheidsbe-
leid : algemeen

42. Niet alleen de wettekst maar ook de parlementai-
re voorbereiding (1) laat er geen twijfel over bestaan
dat in beginsel het ganse intra- en extramurale ge-
zondheidsbeleid toegewezen werd aan de Gemeen-
schappen behoudens de bij de wet bepaalde beper-
kingen en uitzonderingen.

Uit deze vaststelling moet, voor de interpretatie van
artikel 5, § 1, 1^o van de bijzondere wet volgende be-
langrijke dubbele conclusie getrokken worden :
1^o inzake het extramurale en intramurale gezond-
heidsbeleid heeft de bijzondere wetgever de „vol-
heid” van bevoegdheid aan de Gemeenschappen
verleend ; 2^o gezien de nationale bevoegdheden in-
zake gezondheidszorg uitzonderingen zijn op deze
in principe aan de Gemeenschappen toegekende
aangelegenheden dienen deze uitzonderingen restric-
tief geïnterpreteerd te worden (supra, nr. 30).

43. Nochtans dient te worden opgemerkt dat voor
sommige aspecten van het intra- en extramurale ge-
zondheidsbeleid de „exclusieve” bevoegdheden van
de Gemeenschappen in belangrijke mate beperkt
blijven tot nadere uitvoering van nationale wetge-
ving. In die gevallen beperkt de exclusiviteit van de
bevoegdheid er zich toe dat binnen hun territoriale
bevoegdheidssfeer alleen zij nadere regelingsbe-

voegdheid bezitten, met uitsluiting van de Koning of van een nationale Minister. Bovendien wordt deze bevoegdheid – zo zij een normatief karakter vertoont – uitgeoefend in decreten, die kracht van wet hebben.

Het intramurale gezondheidsbeleid

De uitzonderingen op de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake het intramurale gezondheidsbeleid :

44. De Gemeenschappen zijn bevoegd voor het intramurale gezondheidsbeleid behoudens de aangelegenheden die voorbehouden werden aan de nationale overheid. De omvang van de gemeenschapsbevoegdheden kan bijgevolg slechts bepaald worden na omschrijving van de nationaal gebleven aangelegenheden.

45. De organieke wetgeving. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding (2) wordt met deze uitzondering de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen bedoeld. Tot op heden heeft de Raad van State nog geen algemene omschrijving gegeven van wat naar haar oordeel dient verstaan te worden onder het begrip “organieke wetgeving”.

Wel werd in het wetsvoorstel op de ziekenhuizen waaromtrent de nationale overheid beslissingsbevoegdheid heeft tweemaal een aangelegenheid als organiek aangemerkt, met name de structurering van het ziekenhuis met het oog op de geïntegreerde werking en de bepalingen in hoofdstuk III betreffende de beleidsorganen (3). Uit de parlementaire voorbereidende werken en de adviezen van de Raad van State kan afgeleid worden dat : „organieke wetgeving” een open begrip is en de krachtlijnen omvat van de ziekenhuiswet (4). De nationale overheid blijft bevoegd nieuwe organieke wetgeving uit te vaardigen.

De volgende bepalingen uit de ziekenhuiswet kunnen als organiek beschouwd worden (5) : art. 1, § 1, § 2 ; art. 2, § 1 ; art. 3, § 1 ; art. 4 ; art. 6, § 3, § 7, § 9, § 10 ; art. 6bis, § 2, 5^o a en c ; art. 10 en art. 18.

De tot op heden door de Raad van State expliciet als van organieke aard aangestipte aangelegenheden (interne structurering en beleidsorganen van het ziekenhuis) verdienen echter die kwalificatie niet. Niet alleen werd deze aangelegenheid vroeger niet als krachtlijn opgenomen in de ziekenhuiswet. De interne structurering hoort eerder thuis onder de „interne organisatie”, aangelegenheid die, zij het met beperkingen, toegewezen werd aan de Gemeenschappen (6).

46. De financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving. Blijkens de parlementaire voorbereiding (7) zijn, op grond van deze uitzondering, de Gemeenschappen niet bevoegd voor : alles wat verband houdt met de verpleegdagprijs ; de vaststelling en de verdeling van de tekorten van de openbare ziekenhuizen ; de voorwaarden en modaliteiten van vereffening van de staatstoelagen inzake de financiering van de exploitatie, evenals het vaststellen en de vereffening van de voorschotten aan de ziekenhuizen in toepassing van de wetgeving op de ziekenhuizen.

Toegepast op de ziekenhuiswet heeft deze uitzonde-

ring tot gevolg dat volgende bepalingen ontsnappen aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen (8) : art. 5 ; art. 7 ; art. 8 ; art. 9 ; art. 12, § 1 en § 3 ; art. 13.

Deze uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen worden doorgaans zeer extensief geïnterpreteerd. Nochtans kan op grond van deze bepaling de Gemeenschappen niet elke bevoegdheid worden ontzegd tot het nemen van een initiatief indien de verwezenlijking ervan slechts een marginale weerslag heeft op de verpleegdagprijs of op het tekort van het ziekenhuis.

Noch in de bijzondere wet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan vindt deze extensieve interpretatie steun. Zoals geïnterpreteerd door de nationale overheid heeft deze uitzondering tot gevolg dat de Gemeenschappen in de praktische onmogelijkheid gesteld worden om het hun toevertrouwde intramuraal gezondheidsbeleid enige reële inhoud te geven. Bij de uitstippeling van hun beleid zullen de Gemeenschappen evenwel binnen de grenzen van de redelijkheid moeten blijven en zal een voorafgaande concertatie met de nationale overheid veelal aan te bevelen zijn (supra, nr. 32).

47. De ziekte- en invaliditeitsverzekering. Tot op heden dient vastgesteld dat zich nopens deze uitzondering nog geen bevoegdheidsproblemen gesteld hebben. Zij ressorteert onbetwistbaar integraal tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Immers zoals hoger aangetoond, kan zij niet als een persoonsgebonden aangelegenheid worden aangezien in de zin van artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet (supra, nrs. 16, 24 en 36).

48. De basisregelen betreffende de programmatie. Met betrekking tot deze uitzondering biedt de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet weinig houvast daar enkel toegelicht wordt dat het volgende artikel 6 van de ziekenhuiswet om de mathematische programmeringscriteria gaat (9).

In twee adviezen heeft de Raad van State toelichting verschaft over de wijze waarop deze bepaling dient geïnterpreteerd te worden. De Raad van State heeft – alhoewel het zeker geen mathematisch programmeringscriterium is zoals de voorbereidende werken het bepalen – geen bezwaar gemaakt tegen de blokkering van de ziekenhuisbedden op het aantal op 1 juli 1982 erkende bedden (10).

Uit een tweede advies (11) blijkt dat de Raad van State van oordeel is dat de basisregelen betreffende de programmering van zware medische apparatuur eveneens een nationale bevoegdheid is ondanks het feit dat deze aangelegenheid geregeld wordt in artikel 6bis van de ziekenhuiswet en de parlementaire voorbereidende werken enkel de in artikel 6 van de ziekenhuiswet bedoelde mathematische programmeringscriteria vermelden (12).

Het valt bovendien op dat, in tegenstelling met de uitzondering vermeld onder artikel 5, § 1, 1^o, e hier de zware medische apparatuur niet expliciet vermeld wordt. Een strikte toepassing van de tekst geput uit de parlementaire voorbereiding zou leiden tot de conclusie dat enkel de programmeringscriteria voor de verschillende soorten ziekenhuizen en ziekenhuisdiensten nationale bevoegdheid gebleven zijn (artikel 6, §§ 1 en 2).

Volgens de door de Raad van State gehanteerde interpretatie zijn bovendien volgende aangelegenheden als nationale bevoegdheden te beschouwen (13) : art. 21 ; art. 21bis ; art. 6bis, § 2, 5^o a, b en f ; art. 6bis, § 2, 6^o.

49. De basisregelen betreffende financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur. In de voorbereidende werken (14) vindt men met betrekking tot deze uitzondering enkel terug dat deze aangelegenheid thans geregeld wordt door de artikelen 6 en 6bis van de ziekenhuiswet en dat deze artikelen voorzien in de tussenkomst van het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen en medisch-sociale inrichtingen in de financiering van de werken en in de kosten van uitrusting en apparatuur, evenals in de toekenning van staatstoelagen voor de instellingen van openbaar nut.

Toegepast op de artikel 6 en 6bis van de ziekenhuiswet in zijn huidige versie (15) zou de interpretatie geput uit de parlementaire voorbereiding moeten leiden tot de conclusie dat volgende aangelegenheden tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren (16) : art. 6, § 9 ; art. 6bis § 2, 1^o, 2^o, 3^o en 4^o ; art. 6bis, § 2, 5^o.

Het is in deze evident dat de nationale overheid bij de vaststelling van de basisregels voor de financiering oog zal moeten hebben voor de financiële implicaties van de door haar vastgestelde basisregels gezien de betoelaging grotendeels ten koste valt van de Gemeenschappen. Hierbij moet de nationale overheid redelijkheid nastreven, te meten aan de financiële draagkracht van de Gemeenschappen (supra, nr. 32 in fine).

50. De nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b, c, d en e. Met betrekking tot de in artikel 5, § 1, I, 1^o, f bedoelde uitzondering vindt men in de voorbereidende werken een uitvoerige toelichting (17).

In het koninklijk besluit van 12 april 1984 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 23 oktober 1964 tot bepaling van de normen die door de ziekenhuizen en hun diensten moeten worden nageleefd (18), is de nationale overheid inzake de normen voor geriatrie diensten zo exhaustief geweest dat de Gemeenschappen in de praktische onmogelijkheid verkeren om de hun toevertrouwde bevoegdheid inzake erkenningsnormen enige reële inhoud te geven. In meerdere adviezen heeft de Raad van State gewezen op de „redelijkheidsplicht” van zowel de gemeenschaps- als de nationale overheden (supra, nr. 32 in fine).

51. De bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen. Op grond van deze uitzondering is de nationale overheid bevoegd, niet alleen tot vaststelling van de normatieve bepalingen die de voorwaarden bepalen waaraan moet voldaan zijn om aangewezen te kunnen worden als universitair ziekenhuis (19) maar ook tot de daadwerkelijke aanwijzing zelf. Gezien deze klare bevoegdheidstoe wijzing hebben zich in het verleden nog geen bevoegdheidsproblemen gesteld.

Bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake het intramurale gezondheidsbeleid :

52. Alhoewel uit de structuur van artikel 5, § 1, 1^o van de bijzondere wet en de parlementaire voorbereiding blijkt dat het gezondheidsbeleid, met uitzondering van de onder a tot g opgesomde aangelegenheden, integraal overgedragen is naar de Gemeenschappen heeft de regering het in de verantwoording van het regeringsamendement dat leidde tot de huidige tekst van artikel 5 van de bijzondere wet nodig geacht de taken van de Gemeenschappen expliciet te omschrijven (20).

Blijkens deze verantwoording zijn de Gemeenschappen „onder meer” bevoegd voor het bepalen van de prioriteiten inzake investeringen, dit is voor de bouw en voor de zware medische apparatuur ; het verlenen van toelating en van toelagen voor de oprichting, de omschakeling en de uitrusting ; het verlenen van toelating en toelagen voor zware medische apparatuur ; de inspectie ; de erkenning en de sluiting ; de inwendige organisatie en het onthaal, voor zover deze geen weerslag hebben op de exploitatiekosten.

Een voor de hand liggende vraag is bijgevolg of de bevoegdheden van de Gemeenschappen beperkt blijven tot de hierboven expliciet opgesomde aangelegenheden. Dit is niet het geval. In de eerste plaats omdat de tekst van wet zelf en de uitdrukkelijke verklaringen van meerdere regeringsleden opgenomen in de verslagen van de commissie er geen twijfel over laten bestaan dat de Gemeenschappen inzake gezondheidsbeleid in principe de volheid van bevoegdheid hebben. Deze expliciete vermelding van een reeks aangelegenheden heeft slechts een exemplarische waarde wat ook blijkt uit het gebruik van de woorden „onder meer”.

53. De exhaustieve omschrijving van de bevoegdheden van de Gemeenschappen kan niet worden gegeven. De Gemeenschappen zijn namelijk bevoegd voor alles tenzij een aangelegenheid, volledig of gedeeltelijk is voorbehouden aan de nationale overheid. Desalniettemin kunnen voorbeelden worden gegeven van aangelegenheden die alhoewel zij enig verband vertonen met de aan de nationale overheid voorbehouden materies door de Gemeenschappen kunnen beschouwd worden als behorend tot hun bevoegdheid voor zover deze wordt uitgeoefend op een wijze die geen betekenisvolle invloed heeft op de bevoegdheid van de nationale overheid :

— wijziging van de niet-organieke bepalingen van de ziekenhuiswet ;

— het exploitatieverbod van zware medische apparatuur ;

— het voorstellen van de prioriteiten voor de bouw van ziekenhuizen ; de beslissing over een aanvraag tot herziening van een weigeringsbeslissing ; de procedureregels ; de toelating tot installatie van zware medische apparatuur ; de beslissing tot afschaffen van overvloedige ziekenhuisbedden ; de aflevering van de openingsvergunning ; de toekenning en de beslissing tot schadeloosstelling als wordt afgezien van de uitvoering van een project, bij het niet in gebruik nemen, of bij sluiting van een ziekenhuisdienst ;

- de beslissing tot betoelaging van de bouw van een ziekenhuis en de installatie van medische apparatuur ; het beheer van het Fonds voor de bouw van ziekenhuizen ;

- aanvullende erkenningsnormen ; de procedureregels ; het bepalen van voorwaarden waaronder een sluitingsbeslissing kan worden genomen.

Het extramurale gezondheidsbeleid

54. Uit de parlementaire voorbereiding (21) blijkt dat het extramurale gezondheidsbeleid onder meer omvat : de thuisverzorging (zowel de diensten voor geïntegreerde thuisverzorging als de individuele verzorging) ; de rustoorden voor bejaarden die zorgen verschaffen ; de diensten voor geestelijke gezondheidszorg met inbegrip van de natuur (zoals thans geregeld door het koninklijk besluit van 20 maart 1975 betreffende de diensten voor geestelijke gezondheidszorg).

De Gemeenschappen zijn evenwel niet bevoegd voor : de basiswetgeving (artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen) ; de tussenkomst van de ZIV zoals voorzien in artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging, die toelaat het verblijf in het ziekenhuis in te korten of te voorkomen ; de basisregelingen betreffende de planning en de financiering van de infrastructuur en van de apparatuur ; de verpleegdagprijs die thans de financieringswijze van de exploitatie voor sommige instellingen uitmaakt en de werkingstoelagen onder meer voor de diensten voor geestelijke gezondheidszorg (22).

Gezien de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving van de ziekenhuizen enkel van toepassing is op thuisverzorging en rustoorden voor bejaarden die zorgen verschaffen heeft de nationale overheid de basisregeling van de diensten voor geestelijke gezondheidszorg toevertrouwd aan de Gemeenschappen.

De tussenkomst van de ziekte- en invaliditeitsverzekering is nationaal gebleven doch deze uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid blijft blijkens de parlementaire voorbereiding beperkt tot de sectoren van de thuisverzorging en de rustoorden die zorgen verschaffen. Een eventuele opname van prestaties in de geestelijke gezondheidszorg in de ZIV behoort tot de nationale bevoegdheid, omdat aldus deze prestaties opgenomen worden in het stelsel van sociale zekerheid (supra, nr. 24).

Als basisregelingen betreffende de planning en de financiering van de infrastructuur en de uitrusting heeft de nationale overheid voor de rustoorden die zorgen verschaffen een planning uitgevaardigd en een regeling voor de financiering van de infrastructuur uitgewerkt.

Inzake de verpleegdagprijs voor sommige instellingen en de werkingstoelagen voor de diensten voor geestelijke gezondheidszorg heeft de nationale overheid tot op heden nog geen gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid.

Van de gemeenschapsbevoegdheden inzake het ex-

tramurale gezondheidsbeleid kan geen exhaustieve omschrijving worden gegeven. Tot op heden zijn er met betrekking tot deze aangelegenheid klaarblijkelijk nog geen conflicten van bevoegdheid gerezen. De lijst van nationale bevoegdheden opgenomen in de parlementaire voorbereiding wordt algemeen gehanteerd ; nochtans dient erop gewezen te worden dat deze lijst niet overeenstemt met de tekst van de wet.

De gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg

55. Uit de tekst van de wet dient afgeleid te worden dat de gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxie aan de Gemeenschappen werd overgedragen. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding (23) dienen onder „de nationale maatregelen inzake profylaxie” de verplichte inentingen verstaan worden.

In de verantwoording van het regeringsamendement dat leidde tot de huidige tekst van de bijzondere wet wordt een exemplatieve lijst gegeven van de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Dit blijkt uit het gebruik van de woorden „onder meer” die voorafgaan aan de lijst van gemeenschapsbevoegdheden.

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding zijn de Gemeenschappen bevoegd voor de gezondheidsopvoeding en -voorlichting in welke vorm dan ook en inzonderheid in het kader van campagnes die in samenwerking met instellingen als het Rode Kruis of het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn kunnen georganiseerd worden.

Inzake de bescherming van de gezondheid van de bevolking blijkt uit de parlementaire voorbereiding (24) dat in deze aangelegenheid de Gemeenschappen onder meer bevoegd zijn voor : de preventie van tuberculose en kanker, hetzij door voorlichting, hetzij door preventieve maatregelen ; de bescherming van de gezondheid van moeder en kind, inzonderheid door voorlichting en andere activiteiten. De Gemeenschappen zijn ook bevoegd voor het medisch schooltoezicht.

Met betrekking tot de medische sportcontrole wordt in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet (25) toegelicht dat hiermede de controle bedoeld wordt die verplicht wordt gesteld in de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen en wielrennen) en de facultatieve controle.

In verband met de verbetering van de gezondheids-toestand van de bevolking blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de Gemeenschappen dit objectief dienen na te streven door middel van de gezondheidsopvoeding en door andere passende middelen zoals de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en de sociale ziekten. Zoals blijkt uit nota VII aan de Senaatscommissie (26) kunnen als sociale ziekten bij voorbeeld beschouwd worden : cardiopathie, poliomyelitis, focomelie, sclerosis multiplex, chronische nierinsufficiëntie, mucoviscidosis en hypofysaire dwerggroei. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet laat er bovendien geen twijfel over bestaan dat het nemen van nieuwe maatregelen

zoals bij voorbeeld de aanpassing van de lijst van overdraagbare ziekten tot de bevoegdheid van die overheid behoort aan wie het desbetreffend beleid werd opgedragen (27).

Tenslotte blijkt uit de parlementaire voorbereiding (28) dat de arbeidsgeneeskundige controle die belast is met de erkenning van de bedrijfsgeneeskundige diensten en met de controle op de naleving van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (ARAB) tot de bevoegdheden behoren van de Gemeenschappen.

Blijkens dezelfde parlementaire voorbereiding heeft de nationale overheid zich wel de bevoegdheid voorbehouden inzake de bescherming van de bevolking tegen ioniserende stralen, de regeling van de uitoefening van de geneeskundige beroepen en de regeling van de geneesmiddelen (29).

3. HET GEZINSBELEID

56. „Het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen ” behoort krachtens de termen van artikel 5, § 1, II, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor, overeenkomstig artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet de Gemeenschappen bevoegd zijn.

Opvallend is dat de bijzondere wetgever, in tegenstelling tot de meeste andere in artikel 5, § 1 van de bijzondere wet genoemde persoonsgebonden aangelegenheden, met betrekking tot deze materie aan de nationale overheden geen enkele bevoegdheid uitdrukkelijk heeft voorbehouden, zodat de interpretatieproblematiek zich beperkt tot de vraag, wat verstaan dient te worden onder „het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen”, waarover de Gemeenschappen de volheid van bevoegdheid hebben.

Exemplatieve invulling van de bevoegdheid van de Gemeenschappen :

57. Op basis van de voorbereidende werken van de bijzondere wet en de uitvoering die tot op heden door de Gemeenschappen aan de hun toegewezen bevoegdheid werd gegeven, kan een niet-exhaustieve opsomming gegeven worden van gemeenschapsbevoegdheden, waaronder :

- de preventieve kindergedezorg en kraamgedezorg zoals consultatie en voorzieningen bij zwangerschap, en raadplegingen en voorzieningen voor zuigelingen (1) ;
- het kinderopvangbeleid (2), met inbegrip van de kinderopvang (3) en de crisisopvang van kinderen (4) ;
- de bijstand en hulpverlening aan gezinnen, onder meer via diensten voor gezinshulp en opleidingscentra voor gezinshulpsters (5), en adviescentra (6) ;
- de tehuizen voor ongehuwde moeders (7) ;
- de gezinsopvoedende activiteiten (8) en gezinsbegeleiding, onder meer bij opvoeding van niet schoolgaande kinderen en bij adoptie van kinderen (9) ;
- de betrekkingen met raadgevende en wetenschappelijke instellingen, de studies en onderzoeken inza-

ke bevolkingsvraagstukken en gezinsbeleid (10).

Aan deze lijst kunnen nog vele andere materies toegevoegd waarin de Gemeenschappen een eigen beleid kunnen voeren, zoals bijvoorbeeld, preventie van en hulpverlening bij kindermishandeling en kinderverwaarlozing (11) ; de gezinsbewegingsorganisaties ; de problematiek van de niet-natuurlijke geboorteregeling, zoals onder meer, inzake kunstmatige inseminatie (12) en anticonceptie (13).

Nationale bevoegdheid :

58. Alhoewel hoegenaamd niet onverenigbaar met het begrip „gezinsbeleid” in de ruime zin van het woord, zijn er een aantal aangelegenheden die niet verenigbaar zijn met het grondwettelijk begrip van persoonsgebonden aangelegenheden, ook al hebben zij bijna vanzelfsprekend op het „gezinsbeleid” hun weerslag (supra, nrs. 13, 14, 16 en 23).

Het betreft hier aangelegenheden waarover de bevoegdheid, vanuit de bekommernis om een vorm van nationale overheid te vrijwaren, noodzakelijkerwijze aan de nationale overheid toekomt. Hierbij dient, onder meer, gedacht aan de regelingen in het kader van :

- het stelsel van de sociale zekerheid, en meer bepaald de kinderbijslag (14) ;
- de instellingen van het burgerlijk recht, en meer bepaald de afstamming en de adoptie (15) ;
- het strafrecht, en meer bepaald familieverlating en abortus ;
- het fiscaal recht, en meer bepaald de belastingvermindering voor gezinslasten in de personenbelasting.

59. Aangezien de in artikel 5, § 1, II, 1^o van de bijzondere wet aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheid inzake het gezinsbeleid geen in de wet genoemde uitzondering of beperking kent, volgt hieruit dat deze bevoegdheid het gezinsbeleid in zijn totaliteit omvat.

Zoals de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verklaarde tijdens de bespreking van de bijzondere wet in de Kamercommissie werd de uitdrukking „gezinsbeleid” met opzet gebruikt opdat geen twijfel zou bestaan over de volledige overdracht van de verantwoordelijkheid voor het beleid op het gebied van het gezin aan de Gemeenschappen (16).

De uitdrukking „met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen” zegt wat in feite het gezinsbeleid onder meer kan zijn en is niet de uitputting van het begrip „gezinsbeleid” (17). Deze omschrijving is bij wijze van voorbeeld gegeven en is niet beperkend.

Het gezinsbeleid zou dan ook gedefinieerd kunnen worden als „het geheel van initiatieven en beleidsmaatregelen die ertoe strekken materiële, sociale, psychologische, morele en opvoedende bijstand en hulp aan gezinnen te verlenen”. De Gemeenschappen mogen dus regelgevend optreden in alle aangelegenheden die van belang zijn voor of invloed hebben op het gezin, behalve wanneer de regeling raakt aan de gelijkheid van de burgers op het stuk van we-

zenlijk ke subjectieve rechten en verplichtingen of aan het stelsel van de sociale zekerheid (supra, nr. 23). Ten aanzien van deze raakvlakken kunnen de Gemeenschappen wel gebruik maken van de zogenaamde impliciete bevoegdheden (supra, nrs. 34-39).

4. HET BELEID INZAKE MAATSCHAPPELIJK WELZIJN

60. Het beleid inzake maatschappelijk welzijn behoort aan de Gemeenschappen, en meer bepaald :

- de werking van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de toepassing van de organieke wetgeving, inclusief het treffen van aanvullende regelingen voor zover zij niet in strijd zijn met de organieke wetsbepalingen betreffende de OCMW's ;
- de centra voor maatschappelijk werk en de diensten voor tele-onthaal ;
- de residuaire bevoegdheid inzake welzijnsbeleid, met andere woorden alle andere (bestaande of toekomstige) vormen van welzijnsbeleid. De Gemeenschappen zijn bij voorbeeld bevoegd onder de hoger omschreven voorwaarden (supra, nr. 24) financiële steunmaatregelen toe te kennen op voorwaarde dat deze niet het karakter vertonen van een tegemoetkoming in het stelsel van de sociale zekerheid of het wettelijk gewaarborgd inkomen.

61. Bepaalde materies van het beleid inzake maatschappelijk welzijn blijven tot de nationale bevoegdheid behoren :

- de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ;
- de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaanminimum (1).

5. HET BELEID INZAKE ONTHAAL EN INTEGRATIE VAN INWIJKELINGEN

62. De bijzondere wetgever heeft , met betrekking tot deze materie aan de nationale overheden geen enkele bevoegdheid uitdrukkelijk voorbehouden. De interpretatieproblematiek beperkt zich tot de vraag, wat verstaan dient te worden onder „het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen”, waarover de Gemeenschappen de volheid van bevoegdheid hebben.

63. In de loop van de parlementaire besprekingen werd bij herhaling bevestigd, dat het „immigratiebeleid” nationale bevoegdheid blijft, zonder dat dit door iemand werd betwist (1). Voor het overige leveren de parlementaire voorbereidingen weinig stof voor interpretatie. Dat de termen van de bevoegdheidsomschrijving nooit werden gewijzigd, en nauwelijks werden aangevochten, voedt het vermoeden dat de tekst voldoende duidelijk de bevoegdheids-sferen van de Gemeenschappen en van de nationale overheid afgrenst. Behoudens als concretisering van het grondwettelijk begrip „persoonsgebonden aan-gelegenheden” (supra, nr. 11 e.v.), heeft de woordengroep „beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen” geen specifieke juridisch-technische bete-

kenis. Aan die woorden dienen dan ook de betekenis gegeven te worden die zij in het gewone taalgebruik hebben.

64. In de kontekst van artikel 5, § 1, II, 3^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en tegen de achtergrond van artikel 59bis, § 2 van de Grondwet, kan het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen worden gedefinieerd als : „het geheel van initiatieven die ertoe strekken om – onverminderd de bevoegdheid van de nationale overheid inzake immigratiebeleid – autonoom vorm en inhoud te geven, enerzijds aan de wijze waarop inwijkelingen in de Gemeenschappen worden opgevangen en anderzijds aan de wijze waarop zij in gemeenschap worden opgenomen”.

Minder duidelijk is wat verstaan dient te worden onder het begrip „inwijkeling”. In het Nederlands taal-eigen staat het woord „inwijkeling” voor : een persoon die zich metterwoon komt vestigen in een land dat niet het land van zijn herkomst is. Er zijn echter geen aanwijzingen in de parlementaire besprekingen, waaruit zou blijken dat de bijzondere wetgever het begrip „inwijkeling” tot die strikte betekenis heeft willen beperken : ook politieke vluchtelingen, vreemde studenten, en de zogenaamde „tweede generatie”, dienen daaronder te worden begrepen.

65. De exemplatieve opsomming van gemeenschapsbevoegdheden, zoals opgenomen in de memorie van toelichting (2), vermeldt :

- de tegemoetkoming in de reiskosten van het gezin der migrerende werknemers ;
- de toekenning van een vergoeding aan personen die morele of godsdienstige hulp aan migrerende werknemers verstrekken ;
- de betaling van kosten die verbonden zijn aan de activiteiten die worden verricht met het oog op de integratie van migrerende werknemers en van hun gezin, de vergemakkelijking van hun aanpassing en de verbetering van de verstandhouding tussen Belgen en vreemdelingen ;
- de publikatie van informatiebrochures voor migrerende werknemers, gesteld in de door deze gebruikte talen ;
- de toekenning van een toelage aan de v.z.w. „Voorlichtingscentrum voor vluchtelingen en vreemdelingen” en aan de gemeentelijke diensten voor organisatie van taalcursussen ;
- de toekenning van toelagen aan gemeenten en overheidsdiensten voor het uitgeven van publikaties ten gerieve van de migrerende werknemers ;
- de toekenning van toelagen aan de gewestelijke ontvangcomités, de gemeentelijke adviserende raden en de verenigingen die door de migrerende werknemers zijn opgericht ;
- de aankoop van didactisch materieel voor organisatie van taalcursussen ten behoeve van immigranten.

Deze lijst is evenwel niet limitatief. De Gemeenschappen kunnen andere initiatieven ontwikkelen, die ook andere vormen aannemen dan de bovenstaande (3).

66. Andere aangelegenheden die alhoewel niet onverenigbaar met de begrippen „onthaal” en „integratie”, zijn evenwel moeilijk verenigbaar met het constitutionele begrip van persoonsgebonden aangelegenheden, ook al zouden ze op deze aangelegenheden repercussies hebben (supra, nrs. 16, 23 en 24). Deze aangelegenheden blijven ressorteren onder de bevoegdheid van de nationale overheid. Specifiek in dit verband kunnen worden genoemd :

- de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (4) ;
- de nationaliteitsregeling (5) ;
- de burgerlijke en politieke rechten ;
- de staat van personen, inzonderheid de regeling van de naam en de voornamen (6) ;
- de werkloosheidsreglementering (7), en andere aspecten van het arbeids- en sociale zekerheidsrecht.

67. De ontplooiingskansen van het gemeenschapsbeleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen worden beperkt door het feit dat dit beleid uiteraard begrensd wordt, in het bijzonder door het immigratiebeleid van de nationale overheid, maar ook door het beleid met betrekking tot andere nationale juridische materies, zoals inzake de regeling van de arbeidsvergunning, de rechtspositie van de politieke vluchtelingen, en de bevoegdheden van de dienst vreemdelingen (8). Ten aanzien van deze raakvlakken kunnen de Gemeenschappen gebruik maken van artikel 10 van de bijzondere wet, voor zover dit in overeenstemming is met de interpretatie die hoger aan deze wetsbepaling is gegeven (supra, nrs. 34-49).

6. HET BELEID INZAKE! MINDER-VALIDEN

68. Krachtens artikel 5, § 1, II, 4^o behoort het gehele beleid inzake minder-validen in beginsel tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen (1). Door de uitdrukking „met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen” wordt in feite de volheid van de bevoegdheidsoverdracht beklemtoond omdat hierdoor aan de Gemeenschappen een domein wordt toegewezen dat ofwel tot de culturele aangelegenheden (2) ofwel tot het tewerkstellingsbeleid kan worden gerekend.

Bij wijze van voorbeeld, volgt hierna een opsomming van aangelegenheden die onder meer tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren, en waarover geen betwisting bestaat :

- de preventie, detectie en diagnose van handicaps ;
- de observatie- en oriënteringscentra ;
- woonvoorzieningen voor minder-validen ;
- voorzieningen voor opvoeding en behandeling van minder-validen ;
- voorzieningen voor dagopvang van minder-validen (3).

69. Daarnaast is er nog de sociale reclassering van minder-validen. Deze taak is thans opgedragen aan het Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen, dat werd opgericht bij de wet van 16 april 1963 en afgeschaft bij de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (supra, nr. 3 1). Alle taken van het Rijksfonds zijn persoonsgebonden aan

gelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, met uitzondering van de taken die betrekking hebben op de tussenkomsten in de individuele verstrekkingen voor functionele revalidatie (4).

De gemeenschapsbevoegdheid heeft onder meer betrekking op :

- de centra of diensten voor revalidatie (art. 3, 5^o van de wet van 16 april 1963) ;
- de schoolopleiding, de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van de minder-validen (art. 3, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o, 11^o) ;
- de plaatsing van de minder-validen in passende arbeid zoals in beschermde werkplaatsen (art. 3, 10^o jo art. 23) ;
- toelagen aan personen of instellingen die bij het fonds ingeschreven minder-validen tewerkstellen (art. 3, 12^o) ;
- de verplichte aanwerving van minder-validen (art. 3, 14^o jo 21).

70. Aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen heeft de bijzondere wetgever twee aangelegenheden onttrokken. Zoals alle uitzonderingen moeten zij in principe beperkend worden geïnterpreteerd (supra, nr. 30).

7 1. De bevoegdheid inzake toelagen aan de minder-validen is nationaal gebleven. Uit de teksten van de voorbereidende werken valt af te leiden dat het hier alleen gaat om de regeling en de financiering van inkomensstoelagen aan minder-validen (5), waarmee blijkbaar vooral doch daarom niet uitsluitend bedoeld wordt de voordelen toegekend krachtens de wet van 27 juni 1969 betreffende het toekennen van tegemoetkomingen aan minder-validen (6).

Zouden eveneens onder deze uitzondering vallen de aanvullende uitkeringen die een individuele tegemoetkoming zijn in de kosten voortvloeiend uit een passende medische of paramedische behandeling van de minder-valide gericht op zijn valorisering voor de arbeidsmarkt, de zogenaamde tussenkomst in de individuele verstrekkingen voor functionele revalidatie (7).

Alhoewel deze uitzondering duidelijk de perken van een „inkomensstoelage” overschrijdt, werd deze bevoegdheid blijkbaar door de gewone wetgever aan de nationale overheid voorbehouden omwille van het eng verbonden karakter met de verplichte verzekering tegen ziekte- en invaliditeit, wat een tak is van de sociale zekerheid (supra, nr. 24).

Het feit dat de gewone wetgever, met oogluikend goedvinden van de Raad van State, financiële tussenkomsten aan minder-validen, die geen verband houden met inkomensverstrekking door de overheid, tot de bevoegdheid van de nationale overheid rekent, wijst er op dat de uitzondering van artikel 5, § 1, II, 4^o, a niet al te eng kan worden geïnterpreteerd, wanneer blijkt dat, zoals in voorkomend geval, geraakt wordt aan het stelsel van de sociale zekerheid.

72. Naar luid van artikel 5, § 1, II, 4^o, b zijn „de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend worden aan de werkgevers die min-

der-validen tewerkstellen” uitgesloten van de bevoegdheid welke met betrekking tot de minder-validen aan de Gemeenschappen is overgedragen.

Naar uit de voorbereidende werken kan worden afgeleid had de bijzondere wetgever de regeling op het oog opgenomen in artikel 8 1 bis van het Koninklijk Besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en werkloosheid, waarvoor men de Gewesten bevoegd achtte. Voor financiële tegemoetkomingen verbonden aan de arbeidsbemiddeling zijn inderdaad alleen de Gewesten bevoegd in het kader van het tewerkstellingsbeleid zoals bepaald in art. 6, § 1, IX, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (8).

Het gaat hier wel degelijk uitsluitend om tegemoetkomingen aan werkgevers die minder-validen tewerkstellen, en niet om tegemoetkomingen aan minder-valide werknemers zelf.

De toelagen aan werkgevers van minder-valide werknemers werd echter niet weerhouden als taak voor de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (9). De reden hiervan zou zijn dat deze opdracht thans grotendeels wordt uitgeoefend door het voornoemde Rijksfonds voor sociale reclassering van de minder-validen.

Dit betekent meteen dat voor de toedeling van deze gewesttaak aan een door de Gemeenschappen op te richten instelling die de taken van het afgeschaft Rijksfonds zal dienen over te nemen, een afzonderlijk decreet vereist is althans voor zover het gaat om tegemoetkomingen in het loon van tewerkgestelde minder-validen welke niet bij het Rijksfonds zijn ingeschreven (10).

Immers, voor zover het financiële tegemoetkomingen betreft aan werkgevers die bij het Rijksfonds ingeschreven minder-validen tewerkstellen, gaat het reeds om een gemeenschapstaak (supra, nr. 69).

Dat het Vlaamse Gewest de haar door artikel 5, § 1, II, 4^o, b toegewezen taak niet heeft uitgeoefend door toekenning van de opdracht aan de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, wijst erop dat deze uitzondering eerder dode letter zal blijven aangezien arbeidsbemiddeling voor minder-validen in de praktijk tot de bevoegdheid van een door de Vlaamse Gemeenschap op te richten instelling zal ressorteren. Dit neemt evenwel niet weg dat alleen de Gewesten bevoegd zijn om de nieuw op te richten gemeenschapsinstelling met deze gewesttaak te belasten (11).

73. Het feit dat de bijzondere wetgever uitdrukkelijk twee aangelegenheden als uitzondering op de aan de Gemeenschappen toebehorende bevoegdheid heeft aangeduid, staat niet in de weg dat ook andere aangelegenheden, voor zover zij verenigbaar zijn met het begrip „beleid inzake minder-validen”, buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen, ingeval zij niet „persoonsgebonden” zijn in de zin van de Grondwet (supra, nrs. 13, 14, 16 en 23).

Het betreft hier inzonderheid de burgerrechtelijk positie van de minder-valide. Vanuit het principe van de gelijke behandeling van alle burgers inzake fundamentele subjectieve rechten moet aanvaard worden dat op dit domein alleen de nationale overheid bevoegd is. Hetzelfde geldt voor fiscale stimuli

aan minder-valide personen en aan hen die de zorg voor minder-validen op zich nemen, voor zover en tot zolang de fiscale normeringsbevoegdheid nationaal blijft (supra, nr. 24 in fine).

7. HET BEJAARDENBELEID

74. Het gehele bejaardenbeleid behoort aan de Gemeenschappen. Het gaat dus onder meer om de regende en bestuurlijke bevoegdheid inzake rustoorden die geen zorgen verstrekken, verplegingsinrichtingen die zorgen verstrekken, de thuisverzorging, de serviceflats en woningcomplexen speciaal ingericht voor bejaarden, de diensten en de opleidingscentra voor bejaardenhulp.

De Gemeenschappen zijn ook bevoegd voor de coördinatie van maatschappelijke diensten van het sociaal werk ten behoeve van bejaarden en voor de erkenning en de toekenning van toelagen aan de diensten en opleidingscentra voor bejaardenhulp.

Een aantal aspecten van het bejaardenbeleid behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, doch als onderwijs of als culturele aangelegenheid. Juridisch kan de werkingssfeer van decreten inzake bejaardenbeleid enig verschil vertonen met betrekking tot in Brussel gevestigde instellingen, wegens het verschil tussen § 4 en § 4bis van artikel 59bis van de Grondwet.

75. Blijven nationale aangelegenheden :

- de verschillende pensioenstelsels ;
- de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden (1).

8. DE JEUGDBESCHERMING

76. De verduidelijkingen betreffende de draagwijdte van artikel 5, § 1, II, 6^o, die uit de parlementaire besprekingen kunnen worden afgeleid, zijn bijzonder schaars.

Alleen in de Kamercommissie werd enige aandacht aan het probleem besteed, alhoewel bepaalde zienswijzen zo uiteenliepen, zonder dat er decisisief standpunt werd ingenomen, dat er op grond van bepaalde uitspraken geen uitsluitel kan worden gegeven over de enig mogelijke interpretatie van de termen waarin de bevoegdheidssferen van de Gemeenschappen respectievelijk van de nationale overheid werden verwoord (1). De enige bijdrage waaraan men enig houvast heeft is de nota van de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen, waarin hij een aantal gemeenschapsmateries en nationale materies inventariseert die op de jeugdbescherming betrekking hebben (2). Uit het verslag van de commissie blijkt dat de Minister de leden van de Commissie van deze nota in kennis gesteld heeft en dat op hun verzoek de integrale tekst van die nota in het verslag werd opgenomen. Uit het verslag blijkt ook dat deze nota nauwelijks in de commissie werd besproken zodat, voor zover deze nota onduidelijkheden en innerlijke tegenstrijdigheden bevat, deze de parlementaire besprekingen overleefd hebben (3).

Het stramien dat aan de basis ligt van de nota, is de

wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. De Minister kleurt de bevoegdheidsverdeling in door met betrekking tot de artikelen van die wet de respectieve bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de Staat te bepalen.

Er dient op gewezen te worden dat de parlementaire voorbereiding van deze tekst gekarakteriseerd wordt door een zeker gebrek aan diepgaande besprekingen zodat zij uiteindelijk weinig steun geeft voor de interpretatieproblematiek

Parlementaire besprekingen die zelf voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, bieden zelf weinig houvast voor de interpretatie van een tekst. De werkelijke houvast ligt in de tekst zelf van artikel 5, § 1, II, 6^o en in de algemene economie van de bevoegdheids-overdracht van de persoonsgebonden aangelegenheden.

77. In artikel 5, § 1, II, 6^o wordt ontegensprekelijk aan de Gemeenschappen de jeugdbescherming als materiële bevoegdheid toegewezen, binnen de perken van het constitutionele begrip van persoonsgebonden aangelegenheden, zoals het supra, nrs. 10 e.v., werd omschreven. Er werd reeds op gewezen dat het begrip van persoonsgebonden aangelegenheden verzoenbaar is met de idee van dwangmaatregelen ten aanzien van personen (supra, nrs. 21-23). In het reeds geciteerde advies van de Raad van State van 20 juni 1984 wordt dit echter volstrekt uitgesloten in het kader van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming. Zoals hierna nog zal worden aangetoond (infra, nrs. 82-83) heeft — enkele uitzonderingen niet te na gesproken (4) — de dwang die potentieel aanwezig is wanneer de jeugdrechter een maatregel neemt ter bescherming van de minderjarige — hetzij ten aanzien van de ouders, hetzij ten aanzien van de minderjarigen zelf — uitsluitend tot doel de hulpverlening die in de maatregel vervat is mogelijk te maken, of de belemmeringen voor de hulpverlening, die in vele gevallen hun oorsprong vinden in de wijze waarop het ouderlijk gezag wordt uitgeoefend, uit de weg te ruimen (5). Deze dwang is geen doel op zichzelf, maar is louter functioneel; het gaat om een instrument om hulp of bijstand mogelijk te maken wanneer deze in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. Volgens de geest van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming heeft dwang de betekenis van „pedagogische” dwang, en is in dat perspectief dan ook verzoenbaar met het wezen van persoonsgebonden aangelegenheden.

78. De interpretatiemogelijkheden en de daarmee verband houdende bevoegdheidsproblemen, vloeien voornamelijk voort uit de uitzonderingen die op de regel worden gemaakt. De voorbehouden nationale bevoegdheden worden met name in termen van modale bevoegdheden omschreven: dit zijn bevoegdheden die geen bepaalde materie ter normering aanwijzen, maar wel een techniek van normstelling, en waardoor onverschillig welke aangelegenheid genormeerd wordt (6). Hieruit volgt een duidelijke begrenzing voor de bevoegdheid van de Gemeenschappen met betrekking tot de aard van de af te kondigen norm: in zoverre een aangelegenheid die de jeugdbescherming raakt, genormeerd wordt via het burgerlijk recht, het strafrecht of het gerechtelijk recht, zijn de Gemeenschappen niet bevoegd

om een bestaande norm te wijzigen, uiteraard onverminderd de bevoegdheden die zij kunnen putten uit artikel 10 van de bijzondere wet (supra, nrs. 34 e.v.).

Zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt maken de begrippen burgerlijk recht, strafrecht en gerechtelijk recht niet het voorwerp uit van een in een wettekst vastgelegde definitie. „Evenmin zijn ze, het ontbreken van zulke definitie ten spijt, zo vast omlijnd — door de doctrine of door de jurisprudentie — dat ze geen enkele ruimte laten voor een zekere diversiteit van opvattingen die elk op zich niet zouden onverdedigbaar zijn. Vanzelfsprekend is die ruimte niet onbeperkt, **zoniet** komt in het gedrang de zin zelf, niet alleen van de begrippen burgerlijk recht, strafrecht, en gerechtelijk recht, elk apart beschouwd, maar ook van het begrippenarsenaal waarvan ze maar een deel uitmaken” (7). Met deze gedachte op de achtergrond worden de respectieve bevoegdheidssferen van de Gemeenschappen en de nationale overheid geëxpliciteerd, met dien verstande dat daarbij uitgegaan wordt van de interpretatieregel dat uitzonderingen beperkend dienen uitgelegd te worden (supra, nr. 30), en dat ook recht dient gedaan te worden aan de basisfilosofie betreffende de wet van 8 april 1965, zoals die uit de voorbereidende werken van deze wet, en de overvloedige commentaren naar voren treedt.

79. De hierna volgende exemplatieve explicatie van de respectieve bevoegdheidssferen van de Gemeenschappen en van de nationale overheid, beperkt zich tot de bepalingen van deze wet. Dit lijkt zwaartwicht te beantwoorden, omdat met betrekking tot deze wet reeds standpunten werden ingenomen naar aanleiding van de parlementaire voorbereiding, en in adviezen van de Raad van State, en omdat precies rond de diverse bepalingen van deze wet de bevoegdheidsproblematiek zich heeft verdicht. Daarmee is hoegenaamd niet gezegd dat de jeugdbescherming, zich tot deze wet beperkt (8).

Gemeenschapsbevoegdheden

80. De sociale jeugdbescherming

De volheid van bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake de sociale jeugdbescherming (art. 1-6), werd tot dusver nog door niemand betwist (9). Onder de vorm van algemene preventie, en hulp- en dienstverlening aan minderjarigen en diegenen die hen in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, zonder enige mate van dwang, is zij een persoonsgebonden aangelegenheid bij uitnemendheid.

81. De sociale diensten voor de jeugdbescherming (artikel 64)

In de reeds geciteerde nota van de Minister van Justitie, worden de sociale diensten van de jeugdbescherming zonder enig voorbehoud als gemeenschapsdiensten beschouwd, zowel de afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking van de jeugdbeschermingscomité worden gesteld, als de afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking worden gesteld van de rechterlijke overheden die met de toepassing van de wet zijn belast (10). Sedert de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, werd nochtans alleen de eerste afdeling naar de Gemeenschappen overgeheveld. In het advies van de Raad van State van 20 juni 1984, wordt het

standpunt volgens hetwelk de afgevaardigden die ter beschikking van de rechterlijke overheden worden gesteld onder de nationale bevoegdheden moeten blijven ressorteren, volledig onderschreven. Als beslissend argument wordt ingeroepen, dat de maatregelen die door de jeugdrechtbanken ten aanzien van minderjarigen en van hun ouders kunnen worden genomen, geen persoonsgebonden aangelegenheden zijn, zodat het niet verantwoord kan worden dat het personeel dat ermee belast is die maatregelen toe te passen of op de toepassing ervan toezicht uit te oefenen, tot de diensten van de Gemeenschappen zouden behoren (11).

Hierna zal worden aangetoond dat het standpunt volgens hetwelk de door de jeugdrechtbank genomen gerechtelijke maatregelen geen persoonsgebonden aangelegenheden zijn, hoegenaamd niet in zijn algemeenheid kan onderschreven worden, en dat er ter zake fundamentele onderscheiden dienen gemaakt te worden, naargelang van de aard van de maatregel. Daarmee wordt dan meteen het argument, waarop men steunt om de afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking worden gesteld van de rechterlijke overheden nationaal te houden, gedeeltelijk ontkracht, en wordt de legimiteit van de aanspraken van de Gemeenschappen op deze afdeling van de sociale dienst, of op minstens een gedeelte ervan, gefundeerd. Als zou blijken dat bepaalde maatregelen die door de jeugdrechtbank kunnen worden genomen, een persoonsgebonden karakter hebben, dan spreekt het vanzelf dat de sociale dienst die daarvan de follow-up doet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap ressorteert.

82. Bepaalde maatregelen ten aanzien van de ouders (artikelen 29-31)

In de nota van Minister van Justitie H. Vanderpoorten, zowel als in het geciteerde advies van de Raad van State van 20 juni 1984, worden de voogdij over de gezinsbijslag en andere sociale uitkeringen (artikel 29) en de opvoedingsbijslag (artikel 30 en 31) onder de nationale materies gerekend (12). Volgens de Raad van State hebben zij een burgerrechtelijk karakter, omdat zij maatregelen zijn die door de jeugdrechtbank aan ouders worden opgelegd en die de uitoefening van het ouderlijk gezag beperken of nader regelen. Voorts zijn het dwangmaatregelen die als dusdanig niet verenigbaar zijn met het grondwettelijk begrip van persoonsgebonden aangelegenheden, nu de grondwetgever impliciet maar stellig de Gemeenschappen de bevoegdheid heeft ontzegd om bij wijze van decreet normen uit te vaardigen die dwangmaatregelen zouden bevatten ten aanzien van natuurlijke personen (13).

Er kan niet betwist worden dat bovengenoemde maatregelen een dwangkarakter hebben en de uitoefening van het ouderlijk gezag inperken. Door de rechtsleer werd echter bij herhaling bevestigd dat de maatregelen ten aanzien van de ouders een hulpverlenend karakter hebben, met name om een zekere orde op zaken te stellen bij gezinsmoeilijkheden. Dat deze maatregelen de uitoefening van het ouderlijk gezag beperken is niet doorslaggevend om de Gemeenschappen de bevoegdheid te ontzeggen om dergelijke materie te regelen. De finaliteit van deze maatregelen ligt immers niet in de beperking van het ouderlijk gezag, waardoor het burgerrechtelijk k

aspect zou overheersen, maar wel in hun hulpverlenend aspect. Deze maatregelen hebben tot doel het functioneren van het gezin te verbeteren en om in de leemten van het gezinsmilieu te voorzien (14). Dat deze maatregelen incidenteel een weerslag kunnen hebben op burgerrechtelijk gebied, heeft niet noodzakelijk voor gevolg dat ze als maatregelen van burgerlijk recht moeten beschouwd worden. De bevoegdheidsoverdracht inzake de jeugdbescherming impliceert noodzakelijkerwijze de mogelijkheid om regels uit te vaardigen die incidenteel een weerslag kunnen hebben op burgerrechtelijk gebied, gegeven de verwevenheid van jeugdbeschermingsrecht en gezinsrecht (15). In het Overlegcomité werd trouwens aangenomen dat wanneer een materie verschillende bevoegdheidsrechtelijk relevante aspecten vertoont, de oplossing van de bevoegdheidsvraag mede dient af te hangen van het antwoord op de vraag, welk aspect overheerst (16). Inzake de voogdij over de gezinsbijslag en andere sociale uitkeringen, en inzake de opvoedingsbijslag, kan gelet op hun finaliteit — aangenomen worden dat de hulpverleningsdimensie domineert.

Overigens worden door deze maatregelen de burgerrechtelijke bevoegdheden van het ouderlijk gezag, met name het recht van bewaring, het bestuur over de persoon van de minderjarige, het beheer van zijn goederen, het wettelijk genot enz... als zodanig niet aangetast, dit in tegenstelling tot de rechtsgevolgen van een gehele of gedeeltelijke ontzetting uit de ouderlijke macht. Enkel met betrekking tot de uitoefening ervan worden specifieke hulpverlenende maatregelen genomen. Aangenomen dient te worden, dat de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen slechts dan overschreden worden, wanneer, met toepassing van het redelijkheidsbeginsel (supra, nrs. 23 en 32), deze maatregelen door hun intensiteit en hun duur burgerrechtelijke attributen van het ouderlijk gezag vrijwel volledig zouden uithollen.

Eerder werd trouwens in dit advies aangetoond, dat dwang, gemobiliseerd in het kader van de hulpverlening, niet onverenigbaar is met het begrip persoonsgebonden aangelegenheden, en dat een desgevallend verbod om voor het hoofdstedelijk gebied decreten uit te vaardigen die dwangmaatregelen zouden bevatten ten aanzien van natuurlijke personen, niet geëxtrapoleerd mag worden naar de gehele bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen (supra, nrs. 20-22).

83. Bepaalde maatregelen ten aanzien van minderjarigen (artikel 37)

Zowel in de nota van Minister van Justitie H. Vanderpoorten als in het geciteerde advies van de Raad van State, worden de maatregelen ten aanzien van de minderjarigen, zonder enig voorbehoud als nationale materie gekwalificeerd (17). Volgens de Minister van Justitie is deze materie „als strafrechtelijk sui generis te beschouwen vermits hier dwangmiddelen worden voorzien, die maatregelen heten, doch nieuwsoortige sancties zijn, om de gekrenkte maatschappelijke orde te herstellen” (18). Ook voor de Raad van State kunnen deze maatregelen „welke ook alle dwangkarakter hebben en ten minste voor een deel te maken hebben met de openbare veiligheid” niet geacht worden te behoren tot de persoonsge-

bonden aangelegenheden in de zin van de artikelen 59bis, § 2bis van de Grondwet. De Raad van State had er reeds op gewezen dat de individuele maatregelen welke de jeugdrechtsbank aan de minderjarige kan opleggen, althans gedeeltelijk terug gaan op het streven om de openbare veiligheid te vrijwaren, „zo nodig met dwangmiddelen die in dat opzicht verwant zijn met het strafrecht” (19).

Zoals terecht in de rechtsleer wordt opgemerkt, breekt een dergelijke opvatting over de maatregelen uit de jeugdbeschermingswet radikaal met de bedoeling van de wetgever van 1965 (20). Voorzover het al zou gaan om minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, werd dit delict in de ogen van de wetgever beschouwd als een symptoom voor een eventuele toestand van gevaar. In dit opzicht heeft de wetgever van 1965 trouwens geen wezenlijk onderscheid gemaakt tussen delinquentie en andere vormen van afwijkend gedrag. De maatregelen die de jeugdrechter neemt zijn dan ook niet bedoeld als een sociale sanctie op één of andere vorm van afwijkend gedrag, zoals dit in het strafrecht wel het geval is, maar als een reactie op de probleemsituatie, waarvan dit gedrag de uiting is (21). Dit wordt treffend verwoord door ere-Procureur-generaal R. Charles, die één van de promotoren van de jeugdbeschermingswet is geweest in de praktijk en die jarenlang hoogleraar was in het jeugdbeschermingsrecht, waar hij schrijft: „Si l'on veut se rappeler que ce juge (de jeugdrechter) ne prend que des mesures qui doivent être exclusivement socio-éducatives et ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, être des peines, parce que le mineur est présumé avoir agi sans discernement, on aura identifié l'action du tribunal de la jeunesse” (22).

Wanneer eenmaal is aangenomen dat minderjarigen die afwijkend gedrag vertonen of die „in gevaar” verkeren „geholpen” in plaats van „gesanctioneerd” worden, dan staat meteen de bevoegdheid van de Gemeenschappen vast, want dan gaat het wezenlijk om bijstand aan personen. Dat het help en in sommige gevallen ook het mobiliseren van een zekere dwang impliceert, wijzigt fundamenteel niets aan het persoonsgebonden karakter van de interventie, die wezenlijk een hulpverleningsinterventie blijft, een pedagogische ingreep. In het kader van de restrictieve interpretatie van de uitzonderingen op de gemeenschapsmaterie, gaat het hoe dan ook niet op om „strafrecht” met „het maatregelenrecht van de jeugdbeschermingswet” gelijk te stellen. Ter staving van het hierboven verdedigd standpunt, kan verwezen worden naar artikel 36bis van de jeugdbeschermingswet. In dit artikel worden de rechtscolleges van gemeen recht principieel bevoegd gemaakt voor een beperkte groep van in dat artikel opgesomde misdrijven, gepleegd door minderjarigen die meer dan zestien jaar en minder dan volle achttien jaar oud zijn. In het tweede lid van dit artikel wordt echter aan deze rechtscolleges de bevoegdheid gegeven om de zaken uit handen te geven, met name indien blijkt dat in plaats van een strafrechtelijke sanctie — straf of maatregel — een maatregel van bewaring, behoeft of opvoeding geschikter is. Dit onderlijnt het volstrekt eigen karakter van de maatregelen die door de jeugdrechter genomen kunnen worden.

84. Erkenning van personen of verenigingen die minderjarigen wensen op te nemen (artikelen 66-68)

Volgens de nota van Minister Vanderpoorten, hierin gevolgd door de Raad van State, is de erkenning van personen of verenigingen die minderjarigen wensen op te nemen, en waarvan sprake is in de artikelen 66, 67 en 68 van de wet van 8 april 1965 een gemeenschapsaangelegenheid (23).

De Raad van State maakt nochtans een uitzondering voor de groep van Rijksgestichten voor observatie en opvoeding onder toezicht, zoals bedoeld in artikel 37, tweede lid, 4^o en artikel 70 van de wet van 8 april 1965. Als argument wordt daarvoor aangevoerd dat het plaatsen van de minderjarige in een tot die groep behorende inrichting een ultieme maatregel blijft te zijn waartoe de jeugdrechtsbank slechts haar toevlucht neemt als zij meent geen van de andere tot haar beschikking staande maatregelen te kunnen nemen zonder dat de openbare veiligheid in het gedrang komt. „De uitvoering van een maatregel waarin het element openbare veiligheid overheerst — zo vervolgt de Raad van State in haar advies — moet tot de bevoegdheid van de nationale overheid blijven behoren, vermits het veiligheidsaspect dat met de uitvoering gemoeid is, moet prevaleren op het aspect relatie of communicatie, dat kenmerkend is voor persoonsgebonden aangelegenheden” (24).

Deze redenering gaat uit van feiten die verondersteld en voor waar worden aangenomen, zonder dat daarvoor sluitende bewijzen zijn. Alhoewel niet kan ontkend worden dat bepaalde minderjarigen inderdaad een groot gevaar voor de veiligheid kunnen uitmaken, en dat er plaatsingsmaatregelen moeten mogelijk zijn, waarin met dit gegeven wordt rekening gehouden, is dit een onvoldoende reden om de gehele groep van Rijksgestichten voor observatie en opvoeding onder de bevoegdheid van de nationale overheid over te brengen. Volgens de conceptie van de wetgever dient de maatregel van opname in Rijksgesticht voor observatie en opvoeding trouwens niet beschouwd te worden als een strengere maatregel dan de maatregel omschreven in artikel 37, 3^o (25).

Uit de Parlementaire voorbereidingen van de jeugdbeschermingswet blijkt dat de opname van deze „groep Rijksgestichten” in artikel 37, 4^o van de wet geschied is onder meer om de overplaatsing van minderjarigen te kunnen voltrekken binnen deze groep van inrichtingen op grond van een loutere administratieve maatregel, zonder dat daartoe een nieuw vonnis van de jeugdrechter zou moeten worden uitgelokt (26). Ten slotte moge nog gewezen worden op het feit dat de opname van een minderjarige in een dergelijke inrichting in vele gevallen ook plaatsvindt met betrekking tot zeer moeilijk opvoedbare jongeren waarvoor geen specifieke opvangmogelijkheden bestaan in de privé-instellingen, en zonder dat daarbij de veiligheidsproblematiek centraal staat.

Nationale bevoegdheden

85. Aangelegenheden ressorterende onder het burgerlijk recht

Hier kan op de eerste plaats gewezen worden op de burgerrechtelijke bepalingen betreffende de min-

derjarigen, opgenomen in Hoofdstuk II van Titel 1 van de jeugdbeschermingswet, onder de artikelen 12-28, en die wijzigingsbepalingen bevatten van het Burgerlijk Wetboek, zoals inzake : de wettelijke woonplaats van de niet-ontvoogde minderjarige ; de toestemming van de ouders tot het huwelijk van hun minderjarig kind ; de voorlopige en definitieve maatregelen, ingeval van echtscheiding van de ouders of ingeval van scheiding van tafel en bed ; de adoptie ; de ouderlijke macht ; de voogdij ; de ontvoogding (27).

Daaraan dient tevens toegevoegd te worden de ontzetting uit de ouderlijke macht, zoals bepaald in de artikelen 32 tot 34 van de jeugdbeschermingswet.

In deze aangelegenheden is het burgerrechtelijk aspect zo primordiaal, dat het aspect hulp en bijstand aan jongeren daarbij op de achtergrond komt te staan. Zelfs al zou men bij voorbeeld adoptie nog omschrijven als een techniek van jeugdbescherming (28) dan is het aspect „wijziging van de regels inzake afstamming” hier zo ingrijpend, dat het burgerrechtelijk ke volstrekt domineert (29). Dezelfde redenering kan aangehouden worden voor andere als burgerrechtelijk ke gekwalificeerde maatregelen (supra, nr. 23).

86. Aangelegenheden ressorterende onder het strafrecht

De artikelen 80 e.v. van de jeugdbeschermingswet bevatten strafbepalingen, die uit hun aard zelf tot het strafrecht behoren.

Wat de maatregelen ten aanzien van minderjarigen betreft, dient de maatregel van terbeschikkingstelling van de regering eveneens als een strafrechtelijke maatregel beschouwd te worden, omdat het veiligheidsaspect hier principieel overheerst op het aspect hulp en bijstand.

Uiteraard zullen ook de sancties en maatregelen die door de rechtscolleges van gemeen recht worden opgelegd, na toepassing van artikel 36bis en van artikel 38, als strafrechtelijke maatregelen beschouwd dienen te worden.

87. Aangelegenheden ressorterende onder het gerechtelijk recht

Over deze materie bestaat geen betwisting. Dienen als materie van gerechtelijke aard beschouwd te worden :

— de inrichting van de jeugdrechtbanken en jeugdkamers van de hoven van beroep (artikelen 7 tot en met 11) ;

— de territoriale bevoegdheid en rechtspleging (artikelen 44 tot en met 63).

9. DE PENITENTIAIRE EN DE POST-PENITENTIAIRE HULPVERLENING

88. Op verzoek van de parlementaire commissie voor Justitie werd door de Minister een „Verklarende nota” opgesteld met betrekking tot onder meer artikel 5, § 1, II, 7°, die integraal in de parlementaire voorbereidingen van de wet werd opgenomen (1). Deze nota is voor de aangesneden problematiek van groot belang, omdat deze nota uitdrukkelijk ingaat op de

problematiek van de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid en de Gemeenschappen, en een voorstel van verdeling in nationale materies en gemeenschapsmateries bevat in het licht van de tekst van artikel 5.

Deze nota behandelt eerst de vraag, wat verstaan moet worden onder de „uitvoering van beslissingen van strafrechtelijke aard”.

Ter oplossing van dit probleem wordt uitgegaan van artikel 30, tweede lid van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat de arresten en de vonnissen in de naam des Konings worden ten uitvoer gelegd, en van artikel 165 van het Wetboek van Strafvordering, volgens hetwelk „het Openbaar Ministerie en de burgerlijke partij vervolgen de uitvoering van het vonnis, ieder wat hem betreft”. Op die gronden definieert de Minister „strafrechtelijk ke beslissingen” als „alle rechterlijk ke uitspraken die een straf of beveiligingsmaatregel inhouden”, en preciseert hij dat de bijstand, meer bepaald de maatschappelijke hulpverlening (tegemoetkoming, zorg...) aan gedetineerden en ex-gedetineerden, onder het gezag van de Gemeenschappen komt, voor zover die bij stand geen betrekking heeft op een straf of beveiligingsmaatregel. Vervolgens maakt de Minister, *ratione materiae*, een onderscheid tussen nationale en gemeenschapsaangelegenheden.

Verder maakt de Minister een onderscheid tussen nationale en gemeenschapsaangelegenheden in het kader van de werkzaamheden van de Sociale Dienst van het Bestuur Strafinrichtingen. Deze Dienst bestaat uit twee afdelingen : de sociale dienst van de gevangenen (sedert 1930) en de probatiedienst die werkt met „probatieassistenten” (een 50-tal). De Minister geeft een duidelijk criterium aan om het onderscheid tussen nationale en gemeenschapsaangelegenheden te maken, waar hij bepaalt dat dit onderscheid afhangt „van de aard van het werk door de sociale assistenten of probatieassistenten uit te voeren”.

Tot slot van zijn „Verklarende nota” bevestigt de Minister dat de inrichtingen die ex-gedetineerden opvangen en begeleiden, namelijk de opvangtehuizen, de comités voor patronage, en de wederaanpassingstehuizen, het voorwerp uitmaken van een zogenaamd subsidiedossier, en dat de desbetreffende kredieten overgeschreven worden op de Gemeenschappen, zodat daaruit mag worden afgeleid dat de communautarisering ervan reeds een voldongen feit is.

89. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet, en onder meer uit de verklarende nota van Minister Vanderpoorten, kunnen belangrijke inzichten geput worden voor de interpretatie van de tekst.

Penitentiair en post-penitentiair. Tijdens de parlementaire besprekingen werden voortdurend de woorden „gedetineerden” en „ontslagen gedetineerden” gebruikt ter aanwijzing van het hulpverleningsdomein waarvan in artikel 5, § 1, II, 7° sprake is. Genoemde adjectieven duiden enkel het hulpverleningsdomein aan, waarop de Gemeenschappen bevoegd zijn : dat van de (sociale-) hulpverlening aan diegenen die door een rechterlijke of administratieve beslissing van hun vrijheid werden beroofd, tij-

dens en na hun detentie.

Sociale hulpverlening. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt ook dat het adjectief „sociale” in de uitdrukking „sociale hulpverlening” geen restrictieve betekenis heeft, ter beperking van de aard of van de inhoud van de aan de Gemeenschappen toevertrouwde hulpverleningsbevoegdheden (2). De amendementen die ertoe strekten de mogelijke beperkingen, die uit deze bijgevoegde omschrijving zouden kunnen afgeleid worden, op te heffen, werden immers spontaan ingetrokken, nadat verzekerd werd dat deze bijkomende omschrijving geen beperkende betekenis heeft, en er zelfs garant voor staat dat de bij stand aan gedetineerden, ontslagen gedetineerden en hun naastbestaanden, onder de gemeenschapsbevoegdheid zou vallen (3). Deze toevoeging is eerder te begrijpen als een uitbreiding van de hulpverlening tot anderen dan de gedetineerden en de ontslagen gedetineerden, en met name tot hun naastbestaanden.

90. De uitzonderingsclausule „met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen” is voor een dubbele interpretatie vatbaar.

Ofwel heeft de wetgever door deze toevoeging willen vermijden dat manifeste nationale materies, door een extensieve interpretatie van de in de ten 7de geformuleerde regel gecommunautariseerd dreigden te worden ; ofwel heeft hij materie, die krachtens de in de ten 7de geformuleerde regel gecommunautariseerd werd, aan de bevoegdheid van de nationale overheid willen voorbehouden. In het eerste geval bevat het bepaalde in fine van artikel 5, § 1, II, 7^o van de wet geen uitzondering op de regel, doch slechts de afgrenzing ervan, met de uitsluitende bedoeling te voorkomen dat nationale materie ten onrechte gecommunautariseerd zou worden ; in het tweede geval zou het wel degelijk gaan om uitzonderingen op de regel.

De parlementaire voorbereiding van de wet wijst erop dat de wetgever veeleer dan de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake penitentiaire, en postpenitentiaire sociale hulpverlening te willen beperken, een andere regel heeft willen handhaven, met name dat de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, ongeacht hun aard of modaliteiten, hoe dan ook nationale materie moest blijven. Zo heeft hij vermeden dat daaromtrent enige onzekerheid zou kunnen ontstaan.

91. De tekst van artikel 5, § 1, II, 7^o, in het licht van de parlementaire besprekingen van de wettekst, en op de achtergrond van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden, laat toe de inhoud en de draagwijdte van de bevoegdheidsoverdracht samen te vatten als volgt.

Aan de Gemeenschappen werd de volheid van bevoegdheden en verantwoordelijkheden overgedragen, inzake bijstand en hulpverlening, aan alle personen die krachtens een rechterlijke of administratieve beslissing van hun vrijheid werden beroofd. Als zodanig hebben de Gemeenschappen op hun territorium bevoegdheden en taken op te nemen, binnen de muren van de strafinrichtingen en de inrichtingen tot bescherming van de maatschappij. Dat zij zodoende taken overnemen, die voorheen

door de Sociale Dienst van het Bestuur Strafinrichtingen werden opgenomen, is inherent aan de bevoegdheidsoverdracht zelf. Dit geldt evenwel niet voor de strafinrichtingen in het hoofdstedelijk gebied Brussel.

De Gemeenschappen behouden deze volheid van bevoegdheden, wanneer de gedetineerden of daarmee gelijk te stellen categorieën van personen, voorlopig, voorwaardelijk, op proef of definitief in vrijheid worden gesteld. Alzodanig hebben zij uiteraard bevoegdheden en verantwoordelijkheden op te nemen, buiten de muren van de strafinrichtingen en de inrichtingen tot bescherming van de maatschappij.

De bevoegdheden van de Gemeenschappen zijn niet beperkt tot gedetineerden en ontslagen gedetineerden, doch is *ratione personae* uitgebreid tot de naastbestaanden van gedetineerden en ontslagen gedetineerden, zowel tijdens als na hun detentie.

Het is de aard van de ontvouwde activiteiten die bepalend is voor de afgrenzing van gemeenschapsmaterie of nationale materie, ongeacht het statuut van de persoon die deze activiteiten uitoefent. Hulpverlening is gemeenschapsmaterie ; toezicht, controle, of medewerken aan de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen is nationale materie, wie het ook doet.

92. Begeleidingen van voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden

De rechtsleer bevestigt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling een modaliteit is van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. Ook voor het Hof van Cassatie is de voorwaardelijke invrijheidstelling „une mesure administrative, qui constitue une mode d'exécution de la peine” (4).

De „vrijheid” van de invrijheidgestelde gedetineerde blijft altijd precair. Gedraagt de voorwaardelijk in vrijheid gestelde zich niet conform de opgelegde voorwaarden, dan kan hij opnieuw worden opgesloten om de resterende duur van zijn straf te ondergaan (zie onder meer art. 6 van de wet van 31 mei 1888 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling). De voorwaardelijke invrijheidstelling is duidelijk een nationale materie gebleven.

Men kan zonder in conflict te komen met de grondwettelijke bepalingen en de bijzondere wet van 8 augustus 1980, juridisch het toezicht over de invrijheidgestelde gedetineerden niet transformeren van een nationale materie tot een gemeenschapsmaterie. Voor zover onder toezicht of begeleiding echter wordt verstaan : alle vormen van hulpverlening, die ertoe moeten strekken de voorwaardelijk in vrijheid gestelde te ondersteunen om zich te integreren, te handhaven, en om hem bij te staan op materieel en psyche-sociaal vlak, betreft het echter een gemeenschapsmaterie.

De moeilijkheid is echter dat toezicht op en begeleiding van voorwaardelijk in vrijheid gestelde gedetineerden in de praktijk een complexe aangelegenheid is, waarin toezicht en hulpverlening verstrengd zijn : toezicht, controle en verslaggeving voor zover als nodig (nationale materie), en hulpverlening en ondersteuning voor zover als mogelijk (ge-

meenschap smaterie). De vraag, wie zich daadwerkelijk met in vrijheid gestelde gedetineerden onder het precaire statuut van voorwaardelijke invrijheidstelling zal inlaten, is dan ook minder een juridisch probleem, dan een beleidsprobleem met penitentiairpolitieke inslag.

93. Begeleidingen van voorlopig in vrijheid gestelde gedetineerden

Het juridisch statuut van de voorlopig in vrijheid gestelde gedetineerden (bij voorbeeld met het oog op gratie) is vergelijkbaar met dat van de voorwaardelijk in vrijheid gestelden, vermits ook hun vrijheid precair is. De Minister van Justitie kan de invrijheidstelling, die juridisch gezien een „schorsing” van de strafuitvoering voor gevolg heeft, te allen tijde ongedaan maken, indien inmiddels de verjaring nog niet is ingetreden, of indien geen andere reden voor verval van de straf (bij voorbeeld genade) voorhanden is. In dat geval kunnen zij verplicht worden de nog resterende straftijd te ondergaan. Mutatis mutandis gelden hier dezelfde beschouwingen inzake de bevoegdheden als met betrekking tot de voorwaardelijk in vrijheid gestelden.

94. De begeleiding van de recidivisten en gewoontemisdadigers die ter beschikking van de regering gesteld werden en die verlof of schorsing van de TBR bekwamen

Volgens een vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie is een TBR, uitgesproken op grond van de artikelen 22 e.v. van de wet van 9 april 1930, zoals gewijzigd door de wet van 1 juli 1964 een straf, en geen beveiligingsmaatregel (5). Zolang de termijn van de TBR niet is verstreken of zolang de gevolgen van de beslissing tot TBR niet werden opgeheven, door een rechterlijke beslissing overeenkomstig de procedure beschreven in artikel 26 Wet Bescherming Maatschappij, is de invrijheidstelling precair, en kan deze ongedaan gemaakt worden.

Wanneer begeleiding van ter beschikking gestelden die verlof of schorsing van TBR bekwamen, een toezicht impliceert op de naleving van de gestelde voorwaarden, of een verslaggeving die voor gevolg kan hebben dat de invrijheidstelling herroepen wordt, moet deze begeleiding beschouwd worden als nationale materie. Verder gelden ook mutatis mutandis dezelfde overwegingen als met betrekking tot de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden.

96. De begeleiding van bedelaars en landlopers die ter beschikking van de regering gesteld werden en voor het einde van de termijn vrijgesteld werden

De TBR van landlopers en bedelaars is een beveiligingsmaatregel die, naargelang het geval, „ante-delictum”, in uitzonderlijke gevallen „post-delictum”, door de bevoegde rechtbanken worden uitgesproken, en waarvan de tenuitvoerlegging toevertrouwd is aan de Minister van Justitie.

Alhoewel principieel geen straf, hebben bedoelde maatregelen wel zekere repressieve kenmerken. Zij worden uitgesproken door de rechter, krachtens de wet „ter beteugeling” van de bedelarij en de landloperij en brengen een vrijheidsberoving met zich mee (6), waarvan de tenuitvoerlegging is toevertrouwd aan de nationale uitvoerende macht. Dit is een natio-

nale aangelegenheid gebleven.

De begeleiding van in vrijheid gestelde landlopers of bedelaars kan integraal aan de Gemeenschappen toevertrouwd worden. Anders dan voor de hierboven genoemde categorieën van mits toezicht in vrijheid gestelden, zal de begeleiding van deze categorie in de meeste gevallen uitsluitend bestaan in psychosociale en materiële ondersteuning. Nochtans dient ook hier gewezen te worden op het feit dat, in de mate dat begeleiding impliceert dat er een systematische controle wordt uitgevoerd op de voorwaarden voor de invrijheidstelling, gekoppeld aan verslaggeving, die kan leiden tot intrekking van de invrijheidstelling, de begeleiding een nationale inslag krijgt.

96. De begeleiding van op proef in vrijheid gestelde geïnterneerden

De begeleiding van op proef in vrijheid gestelde geïnterneerden is ongetwijfeld een activiteit waarin hulpverlening het nauwst verbonden ligt met een controle op de naleving van de gestelde voorwaarden en met een verslaggeving die aanleiding kan geven tot de herroeping van de invrijheidstelling. Het gemengd karakter van de begeleiding komt hier het sterkst tot uiting. A fortiori gelden hier dezelfde overwegingen als voor de voorwaardelijk in vrijheid gestelde veroordeelden.

10. HET TOEGEPAST WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

97. Krachtens artikel 5,§ 1, III zijn de Gemeenschappen exclusief bevoegd voor het toegepast wetenschappelijk onderzoek voor de aangelegenheden waarvoor zij uitsluitend bevoegd zijn.

Bij de parlementaire voorbereiding werd er terecht op gewezen, dat het verschil tussen fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek onduidelijk is. Navorsers hebben er terecht moeite mee hun navorsingen in een aantal gebieden als fundamenteel, dan wel als toegepast te kwalificeren.

Minister Hansenne kwalificeerde fundamenteel wetenschappelijk onderzoek als onderzoek, waarbij de navorsers financiële middelen ontvangt, zonder dat de betoelagende instantie aanwijzingen geeft over de aard van het te verrichten onderzoek. Toegepast wetenschappelijk onderzoek is onderzoek in opdracht, waarbij welomschreven objectieven worden nagestreefd. Minister Moureaux heeft deze zienswijze bevestigd : het betreft onderzoek, waarbij de Gemeenschappen aan een onderzoeker de opdracht geven navorsingen te verrichten op domeinen die tot hun bevoegdheid behoren en dit op korte termijn of met een onmiddellijk oogmerk (1).

NAWOORD

98. Hoewel het niet tot de opdracht van de Commissie behoort daarover uitspraak te doen, is zij van oordeel, na het onderzoek in detail van de bevoegdheidsverdeling die door artikel 5 van de bijzondere wet werd tot stand gebracht, dat het in het algemeen weinig zinvol is en beleidsmatig moet vermeden worden, om van elkaar onafhankelijke, zelfstandige machten exclusieve bevoegdheden toe te kennen in

aangelegenheden die onmiskenbaar maatschappelijk zo vervlochten zijn, dat een verdeling van de bevoegdheid onvermijdelijk aanleiding moet geven tot veelvuldige bevoegdheids- en belangenconflicten.

99. Zo is het weinig zinvol van elkaar onafhankelijke machten, die normatief optreden op gelijke voet aan de ene de zogenaamde „organieke” wetgeving voor te behouden, terwijl de andere in wezen slechts verordenend kan optreden of in individuele beslissingen. Evenmin is het zinvol in sociale realiteit een „concurrerend” systeem van inmenging in het privéleven van personen te installeren, waarbij de ene het welzijn van de mens en de andere de openbare veiligheid voor ogen dient te houden. Evenmin is het zinvol de bevoegdheden zo te verdelen, dat de financiering van een actief beleid ten laste valt van de ene macht, terwijl de baten ten goede komen aan de andere macht.

100. De menselijke existentie, in zijn persoonlijke leefwereld is één en onverdeeld. Als hij voor zijn welzijn de bescherming door het recht en de bijstand

van anderen behoeft, heeft hij geen boodschap aan de strijd om macht, bevoegdheid en zeggenschap die over zijn noden heen wordt gevoerd. De analyse van de huidige bevoegdheidsverdeling is daar een schrijnend bewijs van. De Commissie spreekt de hoop uit, dat haar werkzaamheden een bijdrage leveren tot oplossingen, onder meer in de schoot van het Overlegcomité, waarvan ook de Raad van State het juridisch belang onderkent in deze eerste periode van toepassing van het nieuwe staatsrecht van dit land.

VOETNOTEN

Voetnoten bij randnummers 1 tot 40

- (1) Advies nrs. L.14.766/VR, L.14.915/VR, L.15.03/VR van 20 juni 1984, in Parl. St., Vl. R., 1984-85, nr. 302/1, 8-44 en Parl. St., Vl. R., 1984-85, nr. 309/1, 23-58.
- (2) Mast, A., Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 1981, nr. 80 ; Rimanque, K., De interpretatie van de Grondwet, in De Grondwet honderdvijftig jaar, 45-67.
- (3) Rimanque, K., O.C., 54 e.v.
- (4) Cass., 26 januari 1928, Pas., 1928,I, 63 met concl. van Proc.-gen. Leclercq.
- (5) Zie o.m. P. Robert, Dictionnaire alphabétique et auralogique de la langue française, dl. V, 1971, 137 ; Larousse, Dictionnaire du français contemporain, 1966, 849 ; Logas, Grand dictionnaire de la langue française, 1976, door J. Girodet, dl. III, 2355 ; Dupré, Encyclopédie du bon français dans l'usage contemporain, dl. III, 1972, 1942-1943 ; Grand Larousse de la langue française, dl. V, 1976, 4173 ; Dictionnaire Hachette, 1980, 964-965.
- (6) Cfr. de interventie van de heer Persoons in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 3 juli 1980, Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 2293.
- (7) Aldus de heer Weckx in de Kamer op 3 juli 1980, Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 2302 ; zie nochtans ook Minister Vanderpoorten over de meervoudige opeising van het vaderschap in de Senaat op 26 juni 1980, Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 2014.
- (8) Hervorming van de Staat, TBP, 1975, 331.
- (9) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/1.
- (10) Ibid., 28.
- (11) Ibid., 36.
- (12) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/25, 3.
- (13) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/63.
- (14) Ibid., 70.
- (15) Ibid., 357.
- (16) Wetsontwerp houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding op de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, Parl. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 76/1.
- (17) Ibid., 2 ; Parl. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 76/8, 3 en 12.
- (18) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, 1.
- (19) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/2, 4.
- (20) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, 58.
- (21) Ibid., Bijlage I, 34-35.
- (22) Ibid., Bijlage II, 1.
- (23) Ibid., 30.
- (24) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 59.
- (25) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 63.
- (26) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 100/27 ; Parl. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 10/5-4⁰.
- (27) De heer Seeuws in de Senaat op 26 juni 1980, Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 1993.
- (28) De heer S. Moureaux in de Senaat op 26 juni 1980, Ibid., 1997.
- (29) De heer De Bondt in de Senaat op 26 juni 1980, Ibid. 2005.
- (30) De heer Persoons in de Kamer op 3 juli 1980, Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 2293.
- (31) De heer Van den Brande in de Kamer op 3 juli 1980, Ibid., 2301.
- (32) De heer Waltniel in de Senaat op 26 juni 1980, Parl. Hand., Senaat 1979-80, 2004.
- (33) De heer Martens, Eerste Minister, in de Kamer op 3 juli 1980, Parl. Hand., Kamer 1979-80, 2330.
- (34) Cass., 20 april 1950, Pas., 1950,I, 560 met concl. van Proc.-Gen. Cornil.
- (35) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/1, 28 ; Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 63 ; Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1 ; 58 ; Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, Bijlage I, 34-35.
- (36) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/25, 3.
- (37) Parl. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 10/5-4⁰, 12 ; Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2301-2302, 23 19, 2323.
- (38) Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2330.
- (39) Zie o.m. Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 55 e.v. en 105 e.v. ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 26 juni 1980, 2005 ; 18 juli 1980, 2213 ; 22 juli 1980, 2339-2340 ; Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2325.
- (40) Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2330.
- (41) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 71.
- (42) Ridder de Stexhe in de Senaat op 22 juli 1980, Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 2234.
- (43) Parl. Hand., Senaat, 26 juni 1980, 1979-80, 2004 en 2014.
- (44) Hervorming van de Staat, TBP, 1975, Vragen : blz. 331, Advies : blz. 378 inz. 390-391.
- (45) Parl. Hand., Senaat, 26 juni 1980, 1979-80, 2014.
- (46) Zie o.m. Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 159/2, 25 e.v. ; nr. 100/27, 5 e.v. en 9 e.v. ; 1979-80, nr. 434/2, 20 e.v. ; 27 e.v. ; 35 e.v. ; 50 ; 55 e.v. ; 140 e.v. ; Parl. St., Kamer 1979-80, nr. 627/10, 2 en 5 ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 26 juni 1980, 2001 e.v. ; 2012 e.v. ; 18 juli 1980, 2222 e.v. ; 19 juli 1980 ; 2234 e.v. ; Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2302 e.v. en 23 13 e.v. ; 3 1 juli 1980, 2844 e.v. ; 3 augustus 1980, 3096.

- (47) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 100/27, 7, 9-10.
- (48) Parl. Hand., Senaat? 1979-80, 26 juni 1980, 2002 en 2012, 19 juli 1980, 2243 ; Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2313 ; 31 juli 1980, 2844 ; 3 augustus 1980, 3096 ; Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 20 e.v. en 50 ; Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 2.
- (49) Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 3 juli 1980, 2003.
- (50) Ibid., 2012.
- (51) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 100/27, 7.
- (52) Ibid., 5.
- (53) Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 26 juni 1980, 2002-2003.
- (54) Ibid., 18 juli 1980, 2222.
- (55) Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 juli 1980, 2330.
- (56) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 71.
- (57) Parl. Hand., Kamer, 1979-80, 3 augustus 1980, 3103.
- (58) Cass., Ver. Kamers, 19 november 1924, Pas, 1925, I, 25.
- (59) Zie ook Peeters, P., Over de bevoegdheidsverdeling en de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van normen, RW 1984-1985, 705-734.
- (60) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 70 ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 22 juli 1980, 2233 en 2239 (Minister Califice) en 2235 (Mevrouw Pétry) ; Kamer, 3 augustus 1980, 3100 (Minister Hansen-ne).
- (61) Zie de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State L.14.270/VR, L.14.832/8 van 18 november 1982 en L.14.860/8 van 9 december 1982.
- (62) Zie in dit verband Alen, A., Beknopt overzicht van de staatsvorming tijdens de regering Martens V, TBP, 1984, 103-122, 107 e.v. ; Rimanque, K., De nieuwe kleren van de keizer – Over schijn en werkelijkheid in de staatsvorming, RW, 1984-1985, 641-658, 655-656.
- (63) Advies nr. L.15.330/VR/9, 3 mei 1983, over een ontwerp van besluit van de Waalse Gewestexecutieve „portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur le domaine public” ; nrs. L.13.947/1 (17 juni 1981) en L.14.840/1/V (20 juli 1982) over een ontwerp van wet „betreffende de bescherming en het welzijn van dieren”, Parl. St., Senaat, 1982-83, nr. 469/1, 31-44; nr. L.15.414/8 over een voorstel van decreet „houdende regeling van de milieueffectrapportering”, Parl. St., VI. R., 1981-82, nr. 139/2.
- (64) Zie in dit verband : Rimanque, K., Gijssels, J., en Peeters, P., Stilzwijgend toegekende bevoegdheden, TBP, 1975, 226.
- (65) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/1, 29 e.v. en 66 ; nr. 461/23, art. 29 ; nr. 461/25, 3-4 ; zie ook het overzicht in de regeringsnota over de „implied powers” , Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, bijlage 1.
- (66) Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 23 juli 1980, 2458.
- (67) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/1⁰, art. 29 en 74 ; Senaat. B.Z.. 1979. nr. 261/1⁰, art. 36 ; 1979-80, nr. 434/1, art. 9.
- (68) Zie advies geciteerd in voetnoot 1.
- (69) Zie de interventies van Ridder de Stexhe en de heer Lallemand, Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 23 juli 1980, 2457.
- (70) Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, art. 35.
- (71) Van Dale's Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal, I, 1568.
- (72) Ibid., II, 1955.
- (73) Parl. St., Ned. Cult. R. 1973-74, nr. 122/1.
- (74) Zie o.m. de interventie van de heer André, Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 18 juli 1980, 2191-2192.

Voetnoten bij het gezondheidsbeleid

- (1) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 53.
- (2) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 122.
- (3) Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 910/1.
- (4) Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 22 juli 1980, 2331 ; Parl. St., Senaat, 1983-84, nr. 653/1, 48 en nr. 653/2 29-33 en 146-156 ; Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 910/2.
- (5) Zie ook Nys, H., „Het bestuursrechtelijk kader voor de ziekenhuizen na de Staatsvorming van 1980, in Het Belgisch Ziekenhuis, XXV, 1982, 158.
- (6) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 121.
- (7) Ibid., 122.
- (8) Zie Nys, H., O.C., 158 e.v.
- (9) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 122.
- (10) BS, 27 juli 1982, 8576 e.v. In hetzelfde advies heeft de Raad van State gesteld dat de toekenning of weigering van een vergunning zaak is van de gemeenschappen.
- (11) Parl. St., Kamer, 1982-83, nr. 623/1, 7 e.v.
- (12) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 122.
- (13) Zie Nys, H., O.C., 158 e.v.
- (14) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 122.

- (15) De ziekenhuiswet wordt gewijzigd door de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, BS, 22 januari 1985. Tot op heden is de wet van 28 december 1984 nog niet in werking getreden.
- (16) Zie Nys, H., o.c., 158 e.v.
- (17) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 123 e.v., rub. f.
- (18) BS, 28 april 1984, 5750.
- (19) Thans geregeld in het KB 14 november 1978 tot vaststelling van de voorwaarden om te worden aangewezen als universitair ziekenhuis,
- (20) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 121.
- (21) Ibid., 124.
- (22) Ibid., 124 en 125.
- (23) Ibid.
- (24) Ibid.
- (25) Ibid., 125.
- (26) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, Bijlage 1, 10.
- (27) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 52.
- (28) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 125.
- (29) Ibid.

Voetnoten bij het gezinsbeleid

- (1) Gedr. St., Senaat, 1970-80, nr. 434/2,128 ; Gedr. St., Kamer (1979-80) 627/10,60. In zoverre het regelgevend optreden ook de bescherming van de gezondheid van moeder en kind tot doel heeft, hoort deze aangelegenheid ook thuis onder de preventieve gezondheidszorg (art. 5, § 1, I, 2^o) : zie Gedr. St., Senaat, 1979-80,434/2,124. Zie verder : decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van de instelling Kind en Gezin (BS., 28 augustus 1984) inz. art. 4, §1, c en het decreet van 30 maart 1983 „portant création de l'Office de la Naissance et de l'enfance” (BS, 30 juni 1983).
- (2) Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1,64-65 ; Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1,7 en 434/2, 125.
- (3) Gedr. St., Senaat, 1979-80,434/2,128 ; Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10,60-61. In zoverre het regelgevend optreden specifiek de voorschoolse vorming in peuterspeelplaatsen betreft, hoort de regeling thuis onder de culturele aangelegenheden (art. 4, 11^o) : zie ook Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979,261/1,66 en Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1,64. Zie verder het besluit van de Vlaamse Executieve van 21 december 1983 (BS, 30 december 1983).
- (4) Decreet van 29 mei 1984 (BS, 22 augustus 1984) : artikel 4, § 1, d, en het Besluit van de Vlaamse Executieve van 23 juli 1983 (BS, 28 september 1983).
- (5) Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1,7 en 434/2,125 ; Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10,60.
- (6) Gedr. St., Kamer, 1979-80,627/10,60 en 71. Zie verder het koninklijk besluit van 6 juli 1976 betreffende de erkenning, voor het Vlaamse Gewest, van de centra voor prematrimoniale, matrimoniale en gezinsconsultaties en de toekenning van subsidies aan die centra (BS, 26 augustus 1976), en het decreet van 22 december 1983 „organisant l'agrément de l'octroi de subvention aux centre d'aide et d'information sexuelle, conjugale et familiale” (BS, 3 februari 1984).
- (7) Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10,71 en Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, Bijlage 1, nota VIII, 10 en Besluit van de Vlaamse Executieve van 13 juli 1983 (BS, 28 september 1983).
- (8) Koninklijk besluit van 11 maart 1974 houdende regeling van toekenning van toelagen voor activiteiten die de gezinsopvoeding bevorderen, de ontplooiing van het gezinsleven in de hand werken en de vorming verschaffen aan verantwoordelijken voor gezinsopleiding en besluit van de Executieve van de Franse Gemeenschap van 2 maart 1983 tot regeling van de subsidiëring van voorlichtingscyclussen in verband met het gezin (BS, 6 mei 1983).
- (9) Decreet van 29 mei 1984 (BS, 22 augustus 1984) : art. 4, § 1, c en e. Zie ook advies L.15.762/8 van Raad van State in Gedr. St., Vl. R., 1983-84, nr. 234/1,11, en Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 135.
- (10) Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10,60 en het koninklijk besluit van 19 februari 1975 houdende oprichting van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien (BS, 13 maart 1975) en het koninklijk besluit van 25 juni 1975 waarbij het overhevelen van personeelsleden van wetenschappelijke instellingen van de Staat naar de twee ministeries van de Gemeenschappen wordt geregeld (BS, 29 juni 1982), en het koninklijk besluit van 4 augustus 1981 houdende oprichting van de Hoge Raad voor het Gezin (BS, 1 oktober 1981).
- (11) Decreet van 29 mei 1984 (BS, 22 augustus 1984) : artikel 4, § 1, e.
- (12) Voorstel van decreet „relative à l'insémination artificielle des êtres humains” : Doc. Parl., Cons. Comm. Fr., 1981-82, nrs. 65/1 en 65/10.
- (13) Koninklijk besluit van 10 december 1974 houdende de regeling van toekenning van subsidies in verband met de voorlichting inzake anticonceptie (BS 3 september 1975) en decreet van 10 juli 1984 „relative à l'éducation sanitaire et à l'information de la jeunesse ainsi qu'à l'aide et à l'assistance aux familles dans les domaines relatifs à la contraception et à la parenté responsable” (BS, 22 augustus 1984).
- (14) Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1,7 en 434/2, 125 en Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 61.
- (15) Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 432/2, 135 ; zie ook voetnoot 9 inzake adoptie.
- (16) Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 70.
- (17) Parl. Hand., Senaat, 22 juli 1980, 2334.

Voetnoot bij het beleid inzake maatschappelijk welzijn

- (1) Artikel 3 van het KB van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake het beleid van maatschappelijk welzijn . . . waarin een verschillend gemeenschapsbeleid verantwoord is, BS, 10 juli 1979, blz. 7802; Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, 65 en 105; nr. 261/1 (Bijlage2), 32 ; 1979-80, nr. 434/1, 7 en 64 ; nr. 434/2, 125-126.

Voetnoten bij onthaal en integratie van inwijkelingen

- (1) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 61 ; Parl. Hand., Kamer 1979-80, 3 augustus 1980, 3101.
- (2) Parl. St., Senaat, B.Z., 1979, nr. 261/1, 65 ; Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 7.
- (3) Zoals bij voorbeeld, het installeren van adviesraden : zie : Besluit van de Vlaamse Executieve van 3 maart 1982, BS, 30 april 1982.
- (4) Wet van 15 december 1980, BS, 31 december 1980, en de uitvoeringsbesluiten.
- (5) Wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit, BS, 12 juli 1984.
- (6) Advies van de Raad van State van 21 februari 1983, Doc. Parl., Cons. Comm. Fr., 1982-1983, nr. 84/2.
- (7) KB van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en de werkloosheid, BS, 18 januari 1964.
- (8) Zo werd in het eerste advies van de Hoge Raad voor Migranten van 28 februari 1983 vastgesteld dat het integratiebeleid op basis van de verblijfswetgeving uitgehold wordt door : 1. het uitwijzingsbeleid gevoerd door de Minister van Justitie, 2. het niet toepassen in bepaalde gemeenten van de reglementering betreffende de vreemdelingen (weigering van inschrijving, weigering van aflevering van verblijfsdocumenten, heffen van buitensporige belastingen op het afleveren van deze documenten). 3. de weigering van bepaalde O.C.M.W.'s om rechthebbende vreemdelingen te steunen ; 4. het creëren van een algemeen klimaat van verblijfsonzekerheid (zie : Paopticon, 1983, 307-308).

Voetnoten bij het beleid inzake minder-validen

- (1) Advies van de Raad van State van 23 september 1983 in Gedr. St., Kamer, 1982-83, nr. 623/14,5.
- (2) Oorspronkelijk rekende men de beroepsopleiding, omscholing en -herscholing van minder-validen niet tot het beleid inzake minder-validen maar tot de pedagogische en didactische vorming buiten het onderwijs : Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 8 en 64.
- (3) Deze aangelegenheden worden thans geregeld in het koninklijk besluit nr. 81 van 10 november 1967 tot instelling van een Fonds voor medische, sociale en pedagogische zorg voor gehandicapten en de uitvoeringsbesluiten.
- (4) Zie artikel 5, § 1 van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, BS, 22 januari 1985, en het advies van de Raad van State van 23 september 1983 over het regeringsamendement dat geleid heeft tot de afschaffing van het Rijksfonds in Gedr. St., Kamer, 1982-83, nr. 623/14,6. De niet aan de Gemeenschappen toegewezen taken zijn omschreven in artikel 3, 2^o, 3^o en 4^o van de wet van 16 april 1963, BS, 23 april 1963.
- (5) Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 120 en 126.
- (6) Gedr. St., Kamer, 1982-83, nr. 623/14, 5.
- (7) Zie voetnoot 4.
- (8) Advies nr. L.15.822/1 van 23 november 1983 in Gedr. St., Vl. R., 1983-84, nr. 243/1, 20.
- (9) Decreten van 20 maart 1984, BS, 16 april 1984 (artikel 4). Zie ook Gedr. St., Vl. R., 1983-84, nr. 243/1, 4 en nr. 243/2, 6 en Gedr. St., Vl. R. 1982-83, nr. 186/1, 3.
- (10) Cfr. Advies nr. L.15.466/VR van 18 mei 1983 in Gedr. St., Vl. R., 1982-83, nr. 186/2.
- (11) Zie ook Advies nr. L. 16.427/1 van 16 januari 1985 inzake een ontwerp van decreet op de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen.

Voetnoot bij het bejaaydenbeleid

- (1) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461/20,11; Artikel 6 van het KB van 6 juli 1979, B.S., 10 juli 1979, 7802 ; Parl. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, 66 en 105; nr. 261/1 (bijlage2), 32; Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 7, 64-65 ; nr. 434/2, 127 ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 20 juli 1980, 2294.

Voetnoten bij jeugdbescherming

- (1) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 59-64, 69-70, en bijlage 2.
- (2) Nota van de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 63-66.
- (3) Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 62, 69-70.
- (4) Zie o.m. artikelen 32-34 betreffende de ontzetting uit de ouderlijke macht, en de artikelen 39 tot en met 41 betreffende de terbeschikkingstelling van de Regering.
- (5) Alhoewel jeugdbeschermingsrecht en hulpverlening niet identiek zijn, situeert jeugdrechter F. Vanheule de gerechtelijke jeugdbescherming als volgt : „De ingreep van het gerecht bestaat in het opruimen van hinderpalen en het daardoor vrij maken van de weg tot hulpverlening. Het ge-

- brek aan hulpverlening, die volgens de natuur door de ouders moet verleend worden, wordt opgevuld nadat dit mogelijk is gemaakt door een justitiële beslissing, van gehele of gedeeltelijke gezagsontneming. Het recht heeft dus voor doel de voorwaarden voor de mogelijkheid van een behoorlijke verzorging of opvoeding, met „rechtsmiddelen” te herstellen.” : Vanheule, F., „Jeugdbescherming in de praktijk”, in *Strafwetenschappen, post-universitaire lessenreeks* ingericht te Gent van 17 oktober tot 20 december 1975, Gent, 1976, blz. 207.
- (6) Peeters, P., „Over de bevoegdheidsverdeling en de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van normen”, *RW*, 1984-1985, 727.
 - (7) Parl. St., VI. R., 1984-85, nr. 302/1, 29.
 - (8) Zie onder meer de verschillende rubrieken in : Mahillon, P., (editor), *Protection de la jeunesse, les Nouvelles*, Brussel, Larcier, 1978.
 - (9) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 65.
 - (10) Ibid.
 - (11) Parl. St., VI. R., 1984-85, nr. 302/1, 37.
 - (12) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 65-66.
 - (13) Parl. St., VI. R., 1984-85, nr. 302/1, 34-36. Hoogst merkwaardig is de passage in het advies van de Raad van State waarin m.b.t. de maatregelen die ten aanzien van de ouders genomen kunnen worden o.m. gesteld wordt dat deze maatregelen „althans gedeeltelijk, teruggaan op het streven om de openbare veiligheid te vrijwaren” (blz. 35 onderaan).
 - (14) Dat de maatregelen t.a.v. de ouders een hulpverlenend karakter hebben wordt o.m. bevestigd door : Mahillon, P. (ed), o.c., nr. 777-14 en 780 ; Piret, J.M., *Mesures à l'égard des parents*, Ann. Dr., 1966 (141), 144-145. ; zie ook : Vanheule, F., o.c., die i.v.m. de opvoedingsbijstand schrijft : „Wegens de aard zelf van de maatregel is de opvoedingsbijstand bestemd om in de leemten van het gezinsmilieu te voorzien. De voordelen van de bijstand zijn : 1) het probleem aangepakt wordt waar het ook wortelt ; 2) deze werkwijze de minderjarige niet stigmatiseert ; 3) men de verantwoordelijkheid van de ouders niet uitschakelt, maar bevestigt” (blz. 221).
 - (15) Rimanque, K., Gijssels, J., en Peeters P., „Stilzwijgend toegekende bevoegdheden”, *TBP*, 1980 (226), 243.
 - (16) Advies van het Overlegcomité Regering-Executieven, 7 februari 1983, Parl. St., VI. R., 1983-84, nr. 223/2, 3.
 - (17) Geciteerd verslag van Minister Vanderpoorten, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 62 ; geciteerd advies van de Raad van State, Parl. St., VI. R., 1984-85, nr. 302/1, 36.
 - (18) Ibid.
 - (19) Ibid.
 - (20) Smets, J., „Het voorontwerp-Go1 betreffende de jeugdbescherming”, *Panopticon*, 1984, 214.
 - (21) Smets, J., o.c., en de uitvoerige verwijzingen in zijn noot 10 naar gezaghebbende specialisten inzake de jeugdbescherming, die dit standpunt huldigen.
 - (22) Charles, R., „Le jeune délinquant et le droit belge”, in *Liber Amicorum F. Dumon*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 367. Elders nog beklemtoonde deze eminente magistraat dat het jeugdbeschermingsrecht moet gezien worden als een eigen rechtstak, die niet met andere gelijkgesteld kan worden : Charles, R., „Specifieke rol van de politie”, in *Politie en jeugd, SCJM*, Brussel, 1972, (25), 36.
 - (23) Geciteerde nota van Minister Vanderpoorten, Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 66 ; geciteerd advies van de Raad van State, Parl. St., VI. R., 1984-85, nr. 302/1, 38-41.
 - (24) Ibid., 39.
 - (25) Vanhoudt, C.J. en Calewaert, W., *Belgisch Strafrecht*, 111, 2^o uitg., Gent, 1976, nr. 1442, 720.
 - (26) Parl. St., Senaat, 1964-65, Verslag namens de commissie van justitie, nr. 153, blz. 33.
 - (27) Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 65.
 - (28) Pauwels, J.M., *Personen - en familierecht*, Leuven Acco, 1978, II, nr. 146, geciteerd door Smets, J., o.c., 216-217.
 - (29) Smets, J., o.c., 217.

Voetnoten bij de penitentiaire en post-penitentiaire hulpverlening

- (1) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 66-69.
- (2) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/5, II.
- (3) Parl. St., Kamer, 1979-80, nr. 627/10, 76 ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 22 juli 1980, 2343.
- (4) Cass., 22 juli 1901, Pas., 1901, I, 399.
- (5) Cass., 22 juli 1955, Pas., 1955, I, 1270.
- (6) Zie Vanhoudt, C.J. en Calewaert, W., *Belgisch Strafrecht*, 111, 2^o uitg., nr. 1859, 920.

Voetnoot bij het toegepast wetenschappelijk onderzoek

- (1) Parl. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, 9, 35, 64 ; Parl. St., Kamer, 1979-80, 627/10, 45, 76, 104 e.v. ; Parl. Hand., Senaat, 1979-80, 19 juli 1980, 2284 ; Parl. St., Kamer, 1979-80, 3 augustus 1980, 3 104-3 105.