

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1990-1991

13 NOVEMBER 1990

MOTIE

— van de heren A. Denys, W. Peeters en G. Verhofstadt —

**betreffende een beroep bij het Arbitragehof
tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 6 augustus 1990
betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen**

De Vlaamse Raad,

— gelet op artikelen 1, 1° en 2, 2° van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die de Voorzitter van de Vlaamse Raad mogelijkheid geven op verzoek van twee derde van de leden een beroep tot vernietiging van een wet bij het Arbitragehof in te stellen wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ;

— gelet op artikel 53 van het Reglement van de Vlaamse Raad dat ieder lid van de Raad het recht geeft bij de Voorzitter een met redenen omklede en door ten minste twee derde van de leden aan te nemen motie in te dienen die besluit tot beroep tot gedeeltelijke vernietiging van een wet bij het Arbitragehof ;

— overwegende dat de volgende argumenten doen besluiten tot de vaststelling dat door de afkondiging en de publicatie van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen de voornoemde bevoegdheidsregels werden overtreden.

— Artikel 59bis, § 2bis van de Grondwet draagt de regeling van de persoonsgebonden aangelegenheden exclusief op aan de Gemeenschappen. De nationale overheid is sinds 17 juli 1980, dag waarop artikel 59bis werd aangevuld met een § 2bis, niet meer bevoegd.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt in artikel 5, § 1 wat onder persoonsgebonden aangelegenheden dient begrepen te worden :

„I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° Het beleid betreffende de zorgenverstreking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

- a) de organieke wetgeving ;
- b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving ;
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering ;
- d) de basisregelen betreffende de programmatie ;
- e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur ;
- f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren ;
- g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen.

2° De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis.

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

1° Het gezinsbeleid met inbegrip van alle vormen van hulp en bijstand aan gezinnen en kinderen.

2° Het beleid inzake maatschappelijk welzijn met uitzondering van :

- a) de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ;
- b) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

3° Het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen.

4° Het beleid inzake minder-validen, met inbegrip van de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van :

- a) de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen, met inbegrip van de individuele dossiers ;
- b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen.

5° Het bejaardenbeleid met uitzondering van de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.

6° De jeugdbescherming met uitzondering van de aangelegenheden ressorterende onder het burgerlijk recht, het strafrecht of het gerechtelijk recht.

7° De penitentiaire en de post-penitentiaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen.”

– Door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 werd artikel 5, § 1 gewijzigd ; punten II, 6° en II, 7°, respectievelijk betreffende de jeugdbescherming en de hulpverlening aan gedetineerden, werden als volgt aangepast :

„6° De jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van :

a) de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten tot aanvulling ervan ;

b) de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming, als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld, met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de vervolgingen, onverminderd artikel 11 ;

c) de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten ;

d) de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd ;

e) de ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.

7° de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.”

Het moet dus duidelijk zijn dat de persoonsgebonden aangelegenheden tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren en dat beleidsterreinen als „psychisch en sociaal welzijn” en „het verlenen van hulp, voorlichting, begeleiding en bijstand met het oog op het bevorderen van het fysiek, psychisch of sociaal welzijn” hieronder vallen.

– De bijzondere wet zelf omschrijft nauwkeurig de uitzonderingen op deze regel, met name in artikel 5, § 1, I, 1°, a tot g, in § 1, II, 2°, a en b. in § 1, II, 4°, a en b en in § 1, II, 6°, a tot e. Alleen de uitzondering genoemd in artikel 5, § 1, I, 1°, c, met name „de ziekte- en invaliditeitsverzekering”, houdt rechtstreeks verband met ons onderwerp. Deze uitzondering is weer te vinden in de bepalingen van artikel 3, a) van de wet van 6 augustus 1990 : „De ziekenfondsen moeten minstens een dienst oprichten die als doel heeft :

a) het deelnemen aan de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, geregeld bij de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering indien zij hiervoor toelating hebben gekregen van de landsbond.”

A contrario betekent zulks — ook wegens gebrek aan een verwijzing naar de wet op de ziekteverzekering — dat de bepalingen van artikel 3, b) en 3, c) niet in uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 werden genomen en derhalve niet onder de uitzondering van artikel 5 § 1, I, 1°, c van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen.

– Een tweede uitzondering op de regels van de bevoegdheidsverdeling is gelegen in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en betreft de zgn. implied powers. „De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid”. Het is duidelijk dat alleen de decreetgever

gebruik kan maken van de implied powers en niet de wetgever. Het Parlement kan dus geen wetten stemmen die rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor het Parlement niet bevoegd is, zelfs als die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn bevoegdheid. Zelfs al zou naar analogie geredeneerd worden dat de nationale wetgever toch een beroep op de implied powers kan doen, dan nog is de „noodzakelijkheid” ervan voor de uitoefening van zijn bevoegdheid niet bewezen. De nationale wetgever kan immers — en dat wordt niet aangevochten — een regeling ontwerpen en laten goedkeuren waarbij de structuur, de financiële verantwoordelijkheid, . . . van de ziekenfondsen als uitvoerders van de ziekte- en invaliditeitswetgeving worden geregeld, zonder de andere vormen van dienstverlening of de subsidiëring ervan te regelen.

— De derde uitzondering op de regels van de bevoegdheidsverdeling is het adagium „accessorium sequitur suum principale”. Deze regel is het enige argument dat de Regering tijdens de bespreking van het wetsontwerp betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen heeft gebruikt. In het Verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Stuk nr. 1153/6 — 1989-1990) antwoordt de Minister van Sociale Zaken op een vraag van een Lid of de ziekenfondsen de activiteiten van artikel 3, c (van de wet van 6 augustus 1990) wel mogen organiseren het volgende :

„De Minister van Sociale Zaken legt uit dat de belangrijkste taak van de ziekenfondsen erin bestaat mee te werken aan de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, materie waarvoor de nationale overheid bevoegd is.

De andere ‘opdrachten zijn slechts complementair en moeten beschouwd worden als een aanvulling van de sociale zekerheid.

Die aanvullende activiteiten zijn dus nationaal omdat de hoofdplicht nationaal is. Dat is trouwens ook de filosofie die door de Raad van State gehuldigd wordt.”

Op een gelijklopende vraag in de Senaatscommissie bevestigt de Minister dit standpunt (Stuk nr. 993/2 — 1989-1990) :

„Het ontwerp raakt in geen enkel opzicht aan de communautaire bevoegdheden, zoals die momenteel vastgesteld zijn. De ziekte- en invaliditeitsverzekering vormt een nationale aangelegenheid ; aangezien de verplichte verzekering nationaal is, is de bijkomende dienstverlening die erbij hoort, dat eveneens.

De gezondheidsopvoeding behoort weliswaar tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, maar men kan niet verbieden dat ziekenfondsen, die tot taak hebben het publiek bewust te maken van de uitgaven voor gezondheidszorg, hun leden informeren over de noodzaak om bijvoorbeeld preventief naar hun tandarts te gaan met een mogelijkheid van terugbetaling.”

De Regering verwijst dus ook ter staving van haar argumentering naar „de filosofie die door de Raad van State gehuldigd wordt.” In het advies van dit Hoge Rechtscollege (Kamer, Stuk nr. 1153/1 — 1989-1990) wordt op één plaats, met name op blz. 56, gesproken over „een accessorium van de prestaties welke in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering worden geleverd”. Maar deze verwijzing houdt alleen verband met het al of niet toepasselijk zijn van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, op de ziekenfondsen :

„Naar luid van artikel 2, § 2, 1^o van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen is die wet niet van toepassing op „de maatschappijen van onderlinge bijstand erkend overeenkomstig de wet van 23 juni 1894”. De regelen welke in die wet zijn opgenomen omtrent onder meer de verzekeringsverrichtingen en het toezicht erop, de solvabiliteit van de ondernemingen en de bescherming van de verzekerden, zijn bijgevolg niet van toepassing op de verrichtingen van de ziekenfondsen en landsbonden, noch op die welke betrekking hebben op het deelnemen aan de uitvoering van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering (artikel 3, c) noch op die welke als prestatie van vrijwillige of aanvullende verzekering worden aangemerkt (artikel 3, a en b). Zoals in de memorie van toelichting is aangestipt, is één van de krachtlijnen van het ontwerp „de organisatie van een doeltreffende controle op financieel en boekhoudkundig gebied”.

Het ontwerp voorziet inderdaad voor de ziekenfondsen en de landsbonden in een eigen stelsel van erkenning (artikel 25), van interne controle (artikel 30), van externe controle (artikelen 32 en 48) en van het aanleggen van reservefondsen (artikel 27). Deze laatste uitgezonderd gelden deze regelen zowel voor de prestaties verricht in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering als voor de prestaties verricht in de sector van de vrijwillige of aanvullende verzekering.

De bedoelde eigen regeling vindt kennelijk haar grondslag in de dienstverlening waaraan door de ziekenfondsen en de landsbonden in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt gedaan. De verruiming van die eigen regeling tot de vrijwillige of aanvullende verzekeringsactiviteiten gaat kennelijk ervan uit dat die activiteiten gezien zijn als een accessorium van de prestaties welke in het raam van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering worden geleverd en, zoals die laatste, gelezen moeten worden binnen de lijnen van het mutualistisch beginsel aangegeven in artikel 2 van het ontwerp.

Men mag aldus — ten aanzien van het door artikel 6 van de Grondwet opgelegd beginsel van gelijkheid in regeling — ertoe concluderen dat een objectieve en redelijke verantwoording aanvoerbaar is om voor de ziekenfondsen en de landsbonden, ook wat hun verrichtingen op het stuk van de vrijwillige of aanvullende verzekering betreft, ter zake van de erkenning, de controle en de bescherming van de verzekerde een andere regeling vast te stellen dan die welke in de wet van 9 juli 1975 is bepaald.”

— De Raad van State gaat echter in zijn advisering als volgt verder :

„Men kan niettemin niet ontkennen dat de omschrijving van het aan de ziekenfondsen en landsbonden opgelegd maatschappelijk doel (artikel 2) en van de op het stuk van de vrijwillige of aanvullende verzekering toegestane verrichtingen (artikel 3, a en b) dermate ruim en zelfs vaag is dat een sluitende waarborg ontbreekt om, ter zake van de toepassing van de wet, te voorkomen dat de prestaties op het stuk van de vrijwillige of aanvullende verzekering hetzij moeilijk inpasbaar worden in het basisbeginsel van de bedoelde „geest van voorzorg, onderlinge hulp en solidariteit”, hetzij naar omvang dermate aan belang zouden winnen dat die verrichtingen ten aanzien van die welke tot de sociale zekerheid behoren de aard van een accessorium zouden verliezen. De Regering zal moeten nagaan of het ontwerp op dat punt niet aan aanvulling toe is.”

De Raad van State vraagt zich duidelijk af of de begripsomschrijving van het maatschappelijk doel niet al te ruim en te vaag is en of het nog wel als een accessorium kan beschouwd worden.

– De regel „accessorium sequitur suum principale” is bovendien nooit ter sprake gekomen bij de parlementaire voorbereidingen die hebben geleid tot de wetten die de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gemeenschappen en de Gewesten regelen. De regel werd dus zeker nooit aanvaard en mag dan ook niet gebruikt worden om te bepalen of een zekere materie door de nationale, dan wel door de communautaire overheid dient geregeld. Een dergelijke regel aanvaarden zou trouwens het hele juridische én politieke systeem van de bevoegdheidsverdeling op de helling zetten : alles hangt immers met alles samen in het maatschappelijk verkeer en kan als een accessorium respectievelijk een hoofdzaak geïnterpreteerd worden.

– Ook al zou de regel dat „de bijzaak de hoofdzaak volgt” als een wettelijke regel om de onderscheiden bevoegdheden af te bakenen, worden beschouwd, dan dient nagegaan te worden of er hier van een „accessorium” sprake is. Moet met andere woorden de verplichting om een dienst op te richten die voldoet aan de bepalingen van artikel 3, c van de wet van 6 augustus 1990 als een bijkomstigheid van de ziekte- en invaliditeitswetgeving worden beschouwd ? En moet de rijkssubsidiëring, die door artikel 27 van dezelfde wet wordt mogelijk gemaakt, eveneens als een bijzaak worden aangezien ?

Om hierop te antwoorden, verwijzen we naar een uitspraak van de Raad van State in verband met het ontwerp van wet houdende organieke bepalingen in aanvulling op de wet van 25 december 1963 op de ziekenhuizen betreffende het beheer van de ziekenhuizen en het statuut van de ziekenhuisgeneesheer (Senaat, Stuk nr. 653/1 — 1983-1984). Artikel 5, § 3 van het ontwerp somde een lijst van aangelegenheden op waarover de medische raad, die in elk ziekenhuis dient te worden opgericht, de beheerder van het ziekenhuis kan adviseren.

De Raad van State merkte hieromtrent het volgende

o p :

„Voor andere (materies) is het duidelijk dat de nationale wetgever niet bevoegd is om een adviesbevoegdheid te geven aan de medische raad door hem ingesteld, omdat zij materies betreft die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren. Dit is zeker het geval voor de aangelegenheden waarvan sprake in artikel 5, § 3, 16° en 17°”.

Onder 16° was vermeld : de klachten van patiënten of van hun verwanten, terwijl 17° de humanisering van de betrekkingen tussen het ziekenhuis en de patiënten noemde.

Om tegemoet te komen aan het advies van de Raad werd 17° weggelaten en werd de tekst van 16° vervangen door een tekst die luidde : „Het onderzoek van de klachten in verband met de werking van de medische diensten van het ziekenhuis” (H. Nys : „De bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake gezondheidsbeleid. In het bijzonder met betrekking tot de uitoefening van de geneeskunst”, TBP, 1990, maart, blz. 167).

De verplichting bepaalde diensten op te richten (artikel 3 van de ziekenfondswet) en het verlenen van rijkstegevoelens (artikel 27 van de ziekenfondswet) hebben zeker een inhoud die verder gaat dan de „advisering” waarover de Raad van State dus opmerkte dat het niet als een accessorium kan beschouwd worden ;

— besluit overeenkomstig artikelen 1, 1° en 2, 3° van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof een beroep in te stellen bij het Arbitragehof tot vernietiging van artikelen 2, 3, b) en c) alsmede 27 en 43 van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

A. DENYS

W. PEETERS

G. VERHOFSTADT
