

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 168.369 van 1 maart 2007
in de zaak A. 138.022/VII-30.105.**

In zake : het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)

tegen :

Oswald VAN LANDEGEM,
wonende te BRUGGE,
Blankenbergse Steenweg 340.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (afgekort RIZIV), vertegenwoordigd door zijn administrateur-generaal, op 18 juni 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 13 mei 2003 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering "waarbij de beslissing van de Beperkte Kamer, die de verzekeringsinstellingen verbood tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen, welke zullen verleend worden door dr. Oswald VAN LANDEGEM over een periode van zes maanden, wordt vernietigd";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 18 mei 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 25 december 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 januari 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. MOEYKENS, die verschijnt voor de verweerder;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. De feiten

De verweerder is neuropsychiater.

In 1987 meldt de directie van het ziekenhuis waar hij werkt aan de Dienst voor geneeskundige controle dat hij raadplegingen aanrekent bij in het ziekenhuis opgenomen patiënten.

Daarop volgt een onderzoek, waarna de Dienst voor geneeskundige controle de betrokkene naar de Beperkte kamer verwijst en de zaak meedeelt aan het parket.

Voor de Beperkte kamer worden de betrokkene verscheidene zaken tenlaste gelegd, waaronder het aanrekenen van niet-uitgevoerde verstrekkingen.

De Beperkte kamer legt op 28 maart 1990 een tegemoetkomingsverbod op voor zes maanden.

Op 14 maart 1995 wordt de verweerder door het Hof van beroep te Gent onder meer wegens valsheid in geschrifte veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie maanden met uitstel gedurende drie jaar.

Op 13 mei 2003 bevestigt de Commissie van beroep de beslissing van de Beperkte kamer in zoverre zij de ten aanzien van de betrokkene ten laste gelegde feiten aanhoudt, en vernietigt zij de beslissing voor het overige. Tevens zegt de Commissie van beroep voor recht dat geen bijkomende sanctie kan opgelegd en bovendien dat geen terugbetalingen van Dr. VAN LANDEGEM kunnen worden gevorderd, dan degene die hij heeft terugbetaald.

2. De rechtsmacht van de Raad van State

2.1. De verweerder werpt op dat de Raad van State niet bevoegd is om te oordelen over het beroep, dat het verbod van verzekeringstegemoetkoming immers een beperking van burgerlijke rechten betreft, dat de normale rechter dan ook niet de Raad van State, maar het Hof van Cassatie is.

2.2. De Commissie van beroep, waarvan de beslissing thans wordt aangevochten, is een administratief rechtscollege. Krachtens artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling administratie van de Raad van State bij wijze van arresten uitspraak over de cassatieberoepen ingesteld tegen de beslissingen van administratieve rechtscolleges, tenzij een wettelijke bepaling deze bevoegdheid zou beperken. Dit laatste is te dezen niet het geval. De exceptie van onbevoegdheid wordt verworpen.

3. De ontvankelijkheid

3.1. In een brief van 22 januari 2007 stelt de verwerende partij voor de eerste maal dat de beslissing om in rechte te treden onregelmatig zou zijn genomen. Deze overigens niet behoorlijk gestaafde bewering is laattijdig en dus niet ontvankelijk.

3.2.1. In een exceptie afgeleid uit het gebrek aan belang bij het beroep, laat de verweerder gelden dat de Commissie van beroep afgeschaft is en niet meer bestaat zodat de zaak in graad van beroep niet meer kan behandeld worden en dienvolgens de vernietiging geen enkel effect zou hebben.

3.2.2. De verzoekende partij antwoordt op deze exceptie dat de vroegere Commissie van beroep inderdaad niet meer bestaat, maar werd vervangen door een Kamer van beroep waarnaar de Raad van State deze zaak zou kunnen verwijzen voor een nieuwe behandeling in geval van vernietiging van de aangevochten beslissing.

3.2.3. Artikel 216, tweede lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1944 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals gewijzigd bij de wet van 24 december 2002, bepaalt dat wanneer de Raad van State een beslissing van de Commissie van beroep vernietigt, de zaak wordt verwezen naar de Kamer van beroep bedoeld in artikel 155, § 6. De exceptie wordt verworpen.

4. Ten gronde

4.1.1. In het eerste middel, afgeleid uit rechtsdwaling en schending van het vroegere artikel 156 van de gecoördineerde ZIV-wet van 14 juli 1994, laat de verzoekende partij gelden dat de Commissie van beroep enerzijds bevestigt dat de prestaties wel degelijk ten onrechte aangerekend werden en dus terecht teruggevorderd zijn, doch anderzijds de opgelegde sanctie van zes maanden volledig vernietigt terwijl de minimale periode van verbod op verzekeringstegemoetkoming vijf dagen bedroeg, dat m.a.w. het wettelijk voorgeschreven minimum niet door de Commissie van beroep wordt geëerbiedigd, dat, in tegenstelling tot wat geldt in het strafrecht, waar verzachtende omstandigheden eventueel kunnen leiden tot een straf beneden het voorziene minimum, deze zaak ressorteert onder het administratief of het sociaal zekerheidsrecht waarin het uitgesloten is een sanctie te verminderen beneden het wettelijk minimum, dat -zoals gesteld in een arrest van het Arbeidshof te Gent van 14 maart 2003- het feit dat de rechter over een volle rechtsmacht beschikt niet betekent dat hij de geldboete kan verminderen tot beneden het wettelijk minimum.

4.1.2. De verweerder antwoordt daarop dat artikel 156 uitdrukkelijk voorziet dat de Beperkte kamer en de beroepskamer een sanctie kunnen uitspreken van 5 dagen tot één jaar, dat het duidelijk is dat er geen verplichting is, dat het de beroepskamer is die apprecieert en de volledige appreciatie heeft om te oordelen welke de sanctie is en in hoeverre een dergelijke sanctie gerechtvaardigd is en dat de door verzoekende partij geciteerde rechtspraak en rechtsleer ter zake niet dienend is.

4.1.3. De verzoekende partij voegt daaraan in haar memorie van wederantwoord niets toe.

4.1.4. Artikel 156, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, zoals van toepassing op het ogenblik van de feiten, luidde als volgt :

“Onverminderd de eventuele strafrechtelijke en tuchtvervolging en afgezien van de bepalingen uit de overeenkomsten of verbintenissen, bedoeld in titel III, kunnen de in artikel 141, § 2, bedoelde beperkte kamers de verzekeringsinstellingen het tegemoetkomen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen verbieden over een tijdvak van vijf dagen tot één jaar, wanneer ze worden verleend door een zorgverlener die de wets- of

verordeningsbepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen niet naleeft.

Bovendien vorderen de beperkte kamers van de zorgverlener de uitgaven terug met betrekking tot de verstrekkingen ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen die niet conform de bovengenoemde wettelijke en reglementaire bepalingen zijn bevonden. Ze stellen de termijn vast waarbinnen deze terugbetaling moet gebeuren. Zij kunnen eveneens de modaliteiten ervan verduidelijken (...).”

Het gebruik in het eerste lid van het woord "kunnen" houdt tenzij tegenindicatie in dat het bevoegd orgaan niet verplicht is een sanctie uit te spreken, doch desbetreffend over een appreciatiebevoegdheid beschikt.

Het in artikel 156, eerste lid, voorziene minimum van vijf dagen gold dus enkel indien de Commissie van beroep een verbod van verzekeringstegemoetkoming uitsprak, doch niet wanneer ze -zoals in het voorliggende geval- van oordeel was dat er geen voldoende redenen voorhanden waren om dergelijk verbod op te leggen.

Het eerste middel is niet gegrond.

4.2.1. In het tweede middel, afgeleid uit de foutieve interpretatie van het algemeen rechtsbeginsel "non bis in idem", laat de verzoekende partij gelden dat de Commissie van beroep enerzijds stelt "dat het in casu gevoerd geheel van andere (strafrechtelijke) procedures geen afbreuk doet aan het oordeel omtrent de zwaarwichtigheid van de aan betrokken geneesheer ten laste gelegde feiten", doch anderzijds hieraan toevoegt "dat de betrokkene niet tweemaal voor dezelfde feiten kan terecht staan", dat aldus het algemeen rechtsbeginsel "non bis in idem" niet correct wordt geïnterpreteerd, dat er in dit dossier wel degelijk een belangrijk verschil bestaat tussen de bedoelde strafrechtelijke beslissingen en de louter administratieve uitspraak die destijds door de Beperkte kamer gedaan werd, zodat er helemaal geen sprake kan zijn van een dubbele sanctionering voor dezelfde feiten, dat de feiten die de Commissie van beroep diende te beoordelen de louter administratieve inbreuken op de nomenclatuur betreffen, destijds vastgesteld tijdens het onderzoek naar de realiteit en conformiteit van de door de verweerder aangerekende prestaties, dat de mogelijke sancties voorzien zijn in de gecoördineerde ZIV-wet van 14 juli 1994 en volledig los staan van de strafrechtelijke feiten die hem ten laste werden gelegd.

4.2.2. De verweerder antwoordt dat hij reeds tweemaal voor dezelfde feiten werd gesanctioneerd, namelijk door een strafrechtelijke veroordeling ingevolge de klacht neergelegd door het RIZIV en door de tuchtrechtelijke overheid

die kennis kreeg van zijn strafrechtelijke veroordeling, dat de Commissie van beroep terecht deze herhaalde sancties in aanmerking heeft genomen om niet over te gaan tot een nieuwe sanctie, dat het principe “non bis in idem” een algemeen principe is dat onder andere zijn weerslag vindt in artikel 6 van het EVRM, dat de appreciatievrijheid van de Commissie van beroep haar ook toelaat te oordelen over het principe “non bis in idem”, dat het juist de inbreuken op de nomenclatuur zijn die de aanleiding zijn geweest tot de strafrechtelijke klacht die neergelegd werd door het RIZIV bij het Parket te Brugge en dat het voorwerp van de strafrechtelijke vervolging dan ook identiek is aan de vervolging ingesteld door het RIZIV.

4.2.3. De verzoekende partij voegt daaraan in haar memorie van wederantwoord niets toe.

4.2.4. De verweerder was voor de feiten waarover de Commissie van beroep zich diende uit te spreken al door het Hof van Beroep van Gent veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie maanden met uitstel en hij was voor die feiten eveneens al door de Orde van Geneesheren gedurende 45 dagen geschorst als geneesheer.

De Commissie van beroep oordeelde in de bestreden beslissing dat er geen bijkomende sanctie diende te worden opgelegd omdat “het algemeen principe bij de beteugeling van strafbare feiten ook in deze zaak dient in acht genomen te worden waarbij de betrokkene niet tweemaal voor dezelfde feiten kan terecht staan”.

Het verbod een beklaagde te veroordelen wegens een feit waarvoor hij reeds vroeger was veroordeeld is een algemeen rechtsbeginsel.

Artikel 156, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen stelt uitdrukkelijk dat de Beperkte kamers en, ingeval van beroep tegen hun beslissingen, de Commissie van beroep een verbod van verzekeringstegemoetkoming konden opleggen "onverminderd de eventuele strafrechtelijke en tuchtvervolging".

In de veronderstelling dat het algemeen rechtsbeginsel “non bis in idem” in deze van toepassing is, kan het hoe dan ook niet opwegen tegen de duidelijke bedoeling van de wetgever om cumulatie van het verbod van verzekeringstegemoetkoming met strafrechtelijke en tuchtsancties toe te laten. De algemene rechtsbeginselen zijn in de hiërarchie der rechtsnormen immers ondergeschikt aan de wet.

Uit het door verweerder ingeroepen artikel 6 van het EVRM kan het “non bis in idem” beginsel niet worden afgeleid.

Zo de Commissie van beroep, wat het opleggen van een verbod van verzekeringstegemoetkoming betreft, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, moet haar beslissing om die sanctie niet uit te spreken rusten op in rechte aanvaardbare motieven. Ze kan haar weigering om die sanctie op te leggen niet motiveren door te verwijzen naar een algemeen principe dat te dezen niet van toepassing is. Door anders te beslissen, heeft de Commissie van beroep dit algemeen rechtsbeginsel miskend en de vernietiging van het door de Beperkte kamer opgelegd verbod niet wettig met redenen omkleed.

Het tweede middel is gegrond. Het kan slechts een gedeeltelijke vernietiging van de aangevochten beslissing meebrengen, met name in zoverre het door de Beperkte kamer uitgesproken verbod van verzekeringstegemoetkoming wordt vernietigd.

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 13 mei 2003 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het RIZIV, inzake het hoger beroep ingesteld door Dr. Oswald VAN LANDEGEM, in zoverre het door de Beperkte kamer uitgesproken verbod van verzekeringstegemoetkoming wordt vernietigd.

Artikel 2.

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

Artikel 3.

Dit arrest zal worden overgeschreven in de registers van de voorvermelde Commissie en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van de gedeeltelijke vernietigde beslissing.

Artikel 4.

De zaak wordt verwezen naar de Kamer van beroep.

Artikel 5.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het RIZIV.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een maart tweeduizend en zeven, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	C. ADAMS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.