

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e december 1982 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende vaststelling van de rechten van de ziekenhuispatiënt", heeft de 8e maart 1984 het volgend advies gegeven :

I. STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET.

Het voorstel van decreet strekt ertoe de rechten van de ziekenhuispatiënt vast te stellen. Het neemt hiertoe gewoon de tekst over van het "Charter" van de ziekenhuispatiënt dat tijdens de algemene vergadering van 9 mei 1979 van de Ziekenhuiscommissie van de Europese Gemeenschap is goedgekeurd (1); het doet dit niet alleen wat het dispositief, maar ook wat de toelichting betreft.

Het voorstel omvat niets meer dan een opsomming en een omschrijving, soms wel, soms niet vrij uitgewerkt, van de rechten die het beoogt vast te stellen.

Van sommige van die rechten kan men zeggen dat ze zo vaag omschreven zijn dat ze bij gebrek aan een minimum van juridische consistentie veeleer in een beleidsprogramma dan in een rechtstekst thuishoren. Daarenboven brengt de vaagheid van die rechten onvermijdelijk de vaagheid van de verplichtingen die eraan beantwoorden mee. Het is echter wel te verstaan dat zulke overwegingen geen juridische veroordeling van het toekennen van deze rechten insluiten (2), doch alleen hun reëel nut in het rechtsverkeer ter discussie stellen (3).

.../...

- (1) Er blijkt nergens uit dat dit "Charter" enige rechtskracht bezit.
- (2) Zo blijken in de Indische Grondwet sociale grondrechten te zijn vastgelegd, zij het onder de relativerende benaming "directive principles of state policy". Zie hierover Jenny E. GOLDSCHMIDT in haar recensie van Mr J.L. DE REEDE, Rechterlijke toetsing van grondwetsherziening in India, in Nederlands Juristenblad, 1984, 116.
- (3) Vgl. de genuanceerde beschouwingen van A. MAST over het opnemen in de Grondwet van sociaal-economische rechten (Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, Gent, E. Story-Scientia, 1983, nrs 437 en 438). Voor een bibliografie met betrekking tot dat probleem, zie J. VELU, "La protection des droits fondamentaux de l'homme et des droits des minorités" in La Réforme de l'Etat 150 ans après l'Indépendance nationale, Editions du Jeune Barreau, 1980, nr 81, p. 115, voetnoot 229.

II. DE BEVOEGDHEIDSVRAAG - ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. Over de bevoegdheidsvraag laten de indieners van het voorstel zich als volgt uit :

"Krachtens artikel 59bis van de Grondwet is de Vlaamse Raad bevoegd in deze aangelegenheid. Het beleid inzake de zorgenverstrekking in verplegingsinrichtingen behoort principieel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen. De door het voorstel van decreet geregelde materie kan niet worden ondergebracht onder één van de uitzonderingen op die gemeenschapsbevoegdheid, aangehaald in artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De memorie van toelichting van bovenvernoemde wet preciseert verder dat de inwendige organisatie en het ont-haal gemeenschapsbevoegdheden zijn".

2. De door de auteurs van het voorstel terecht op het bevoegdheidsprobleem betrokken bepalingen luiden als volgt :

Artikel 59bis van de Grondwet.

"...

§ 2bis. De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking in deze aangelegenheden.

Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast alsook de vormen van samenwerking".

Artikel 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

"Art. 5. § 1. De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet zijn :

.../...

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

- 1° Het beleid betreffende de zorgenverstrekking 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".

3. Wat de Raad van State vooreerst moet onderstrepen, is dat het begrip persoonsgebonden aangelegenheden een grondwettelijk begrip is. En wel een begrip dat niet evengoed of ongeveer evengoed ook in de wet in plaats van in de Grondwet ingeschreven had kunnen worden, maar een begrip dat volgens het advies nr L. 13.167/2/V van 1 augustus 1978 van de Raad van State over de artikelen 73 tot 92 van een ontwerp van wet "houdende diverse institutionele hervormingen" (1) in de Grondwet moest worden opgenomen ten einde de ermee bedoelde aangelegenheden aan de Gemeenschappen te kunnen toevertrouwen.

Het begrip persoonsgebonden aangelegenheden is aldus een grondwettelijk begrip, dat als zodanig ook de wetgevende macht bindt.

.../...

(1) Parl. St. Kamer, 461 (1977-1978) - nr 27.

Weliswaar heeft de grondwetgever er de wetgevende macht mee belast dit begrip te concretiseren (1), echter niet het in zijn algemeenheid te bepalen. Dit sluit uit dat de wetgevende macht als persoonsgebonden aangelegenheid zou aanmerken een aangelegenheid die kennelijk volkomen vreemd is aan het algemeen beeld dat de grondwetgever voor ogen stond toen hij besloot de persoonsgebonden aangelegenheden aan de Gemeenschappen toe te vertrouwen. In acht genomen het principe van de hiërarchie der rechtsnormen en het met dit principe verbonden interpretatiebeginsel volgens hetwelk de wet veeleer in een grondwettige dan in een ongrondwettige zin moet worden uitgelegd, dient men zich dan ook eerst af te vragen of een ontworpen regeling als een regeling van een persoonsgebonden aangelegenheid in de zin van de Grondwet kan worden beschouwd en moet men enkel als het antwoord op die vraag bevestigend luidt, nagaan in welke van de bij de wet bepaalde categorieën van persoonsgebonden aangelegenheden die regeling ondergebracht kan worden. In welke mate die voorrang van Grondwet op wet ter zake geroepen is effectief een rol te spelen, wordt nu onderzocht.

4. Hoe heeft de grondwetgever zich de persoonsgebonden aangelegenheden voorgesteld ?

4.1. Bij de bespreking van het voorstel tot herziening van artikel 59bis van de Grondwet in de bevoegde Senaatscommissie, heeft de Eerste Minister betoogd dat "persoonsgebonden materies" nog een zeer recent begrip is. In feite is het eerste spoor daarvan, op het gebied van de wetgeving, te vinden in het ontwerp 461. Op het gebied van de Executieve

.../...

(1) Artikel 59bis, § 2bis, tweede lid, van de Grondwet : "Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 1, laatste lid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast ...".

is voor de persoonsgebonden materies in juli 1979 bevoegdheid toegekend aan onderscheiden ministeriële comités" (1).

4.1.1. Het ontwerp 461 waar de Eerste Minister zich aan refereert, is het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (2). De memorie van toelichting bij dat ontwerp heeft het over "persoonsgebonden aangelegenheden" en omschrijft deze als "aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" (3).

Het is deze benaming en het is deze omschrijving die de Raad van State in zijn eerderevermeld advies zal citeren om vervolgens te stellen dat de aldus benaamde en omschreven aangelegenheden geen "culturele aangelegenheden" in de zin van het toenmalige artikel 59bis van de Grondwet zijn en daarmee te kennen te geven dat, wil men deze "persoonsgebonden aangelegenheden" aan de Gemeenschappen toevertrouwen, men tot een grondwetsherziening moet overgaan.

De omschrijving "aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" kan aldus gehouden worden voor een omschrijving van "persoonsgebonden aangelegenheden" die de grondwetgever voor ogen heeft gestaan wanneer hij, overeenkomstig de wenk van de Raad van State, inderdaad tot bedoelde grondwetsherziening is overgegaan.

.../...

(1) Parl. St. Senaat, 100 (B.Z. 1979) - nr 27, p. 5.

(2) Parl. St. Kamer, 461 (1977-1978) - nr 1.

(3) l.c., p. 28.

4.1.2. Voorts verwijst de memorie van toelichting bij het ontwerp 461 naar "de uitvoering van de voorbereidende gewestvorming" "naar aanleiding (waarvan) voor sommige aangelegenheden het "persoonsgebonden" karakter duidelijk is geworden" (1). Zo doet ze ons terechtkomen bij de tweede verwijzing van de Eerste Minister. De bevoegdheidstoekenning van juli 1979 waar hij het over heeft, kan immers geen andere zijn dan die verleend bij artikel 3 van de wet van 5 juli 1979 houdende wijziging van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107quater van de Grondwet, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1977. Bij deze bepaling wordt vastgesteld dat een verschillend gemeenschapsbeleid verantwoord is in een reeks aangelegenheden, die worden opgesomd. Deze aangelegenheden, die - op het belang van deze vaststelling voor het onderzochte probleem zal de Raad van State terugkomen verderop in het onderhavig advies - in grote trekken overeenkomen met wat later in het ontwerp van de bijzondere wet en in deze wet zelf de persoonsgebonden aangelegenheden zullen worden, worden in de parlementaire voorbereiding "persoonsgebonden materies" genoemd (2). De Eerste Minister stelt bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie vast : "Sommigen hebben in verband met de persoonsgebonden materies verwezen naar het advies van de Raad van State over het wetsontwerp 461, waarbij gesteld werd dat deze materies "niet, zonder de Grondwet te schenden, aan de in artikel 2 van de wet van 2 juli 1971 opgesomde culturele aangelegenheden kunnen worden toegevoegd". De Eerste Minister bevestigt impliciet de wijze waarop, zoals gezien, de Raad van State het begrip persoonsgebonden

.../...

(1) l.c., p. 29.

(2) Parl. St. Kamer, 76 (B.Z. 1979) - nr 1, memorie van toelichting, p. 1, p. 2 (ad artikel 1 en ad artikel 2), p. 4 (ad artikel 4); Parl. St. Kamer, 76 (B.Z. 1979) - nr 8, verslag bevoegde Kamercommissie, p. 2.

aangelegenheden in dit advies heeft voorgesteld, door op de door hem gereleveerde objectie te antwoorden, niet dat de Raad van State zich heeft vergist, maar dat tegen diens advies niet wordt ingegaan, aangezien met het ontwerp buiten artikel 59bis van de Grondwet wordt gebleven (1).

Bij de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie wordt verwezen naar de memorie van toelichting en naar het verslag van de bevoegde Kamercommissie (2), met name naar de zoëven geciteerde verklaring van de Eerste Minister (3).

4.2. Opvallend in de verdere bespreking in de Senaatscommissie van het voorstel strekkend tot herziening van artikel 59bis van de Grondwet is dat bij een ietwat concreter ingaan op het begrip persoonsgebonden aangelegenheden enkel het taalaspect duidelijk wordt aangeroerd. Zo verheugt een lid zich erover dat de Vlamingen te Brussel over ziekenhuizen en andere instellingen zullen beschikken waar zij in hun eigen taal te woord zullen worden gestaan (4). In de loop van de verdere bespreking wordt telkens weer het nauwe verband tussen taalregeling en regeling der persoonsgebonden aangelegenheden als het ware verondersteld en wordt hoofdzakelijk het effect van dit verband onderzocht (5).

Alzo wordt het accent gelegd op een bestanddeel dat ook in de definitie die Prof. K. RIMANQUE in 1975 van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden heeft gegeven, op de voorgrond treedt : "... die materies, waarbij communicatie

.../...

(1) Laatstgenoemd stuk, p. 11-12; zie ook p. 29.

(2) Parl. St. Senaat, 159 (B.Z. 1979) - nr 2, p. 3.

(3) Zelfde stuk, p. 14.

(4) p. 5.

(5) p. 5 tot p. 8, vier eerste alinea's; p. 9, tweede alinea, tot p. 10, vóór punt 4; p. 16 tot p. 18, vijf eerste alinea's; p. 18, twee laatste alinea's, tot p. 20.

tussen verstrekker en ontvanger of rechthebbende van een openbare dienst wezenlijk is voor een behoorlijke dienstverlening. Enkele voorbeelden : onderwijs, rechtsbedeling, ziekenzorg, gezinshulp. Niet persoonsgebonden zijn volgens dit criterium bv. : ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, brandweer, musea (openbare verzamelingen van objecten in de meest ruime zin)" (1). Daar communicatie uiteraard in een bepaalde taal geschiedt, kan de definitie van Prof. RIMANQUE wel degelijk bijdragen tot inzicht in het beeld dat de grondwetgever zich maakte van de persoonsgebonden aangelegenheden toen hij deze aan de Gemeenschappen toevertrouwde.

.../...

(1) Advies in T.B.P. 1975, (378), 390.

4.2.1. De in 4.2. aangeduide trend zal zich doorzetten in de bespreking in de Senaat (1), in het verslag van de bevoegde Kamercommissie (2), in de bespreking in de Kamer (3).

4.3. Gedurende de bespreking in de Senaat zal Senator WALTNIEL een omschrijving citeren van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden waarvan hij verklaart dat ze gegeven is in een subcommissie van "de speciale parlementaire werkgroep opgericht onder de Regering-TINDEMANS" (4). De omschrijving luidt als volgt : "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". De heer WALTNIEL verklaart dat hierbij enkele opmerkingen werden gemaakt "die thans nog van kracht zijn", en dat een van die opmerkingen is "dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de eigenlijke persoonsgebonden materies en de aangelegenheden waarin de taalcommunicatie slechts begeleidend is. Deze worden door de taalwetgeving geregeld ...".

.../...

(1) Zie inzonderheid het rapport LINDEMANS.

Parl. Hand., Senaat, 1979-1980, 26 juni 1980, 1991, 2e kolom.

(2) Parl. St., Kamer, 10 (B.Z. 1979) - nr 5/4°; inzonderheid de verklaringen van de Eerste Minister (blz. 3, ad 5; blz. 10; blz. 11 (vooral); blz. 14; blz. 15).

(3) Parl. Hand., Kamer, 1979-1980, 3 en 4 juli 1980; inzonderheid de verklaringen van de Eerste Minister (blz. 2330 en 2357).

(4) Parl. Hand. voormeld, 2004, 1ste kolom.

De geciteerde opmerking versterkt aan de ene kant het gezag van de in 4.2. aangehaalde definitie van Prof. RIMANQUE. Net zoals in die definitie wordt de term "communicatie" gebruikt; net zoals in die definitie wordt onderstreept dat bij persoonsgebonden aangelegenheden die communicatie van wezenlijk belang is, want is ze "slechts begeleidend" (1), dan zit men elders. Waar elders ? In de taalwetgeving, aldus de aangehaalde opmerking (2). Zo ligt deze tevens in de lijn van de hiervoren (in 4.2. en 4.2.1.) vastgestelde strekking om een nauw verband te leggen tussen taal en persoonsgebonden aangelegenheden : zelfs wordt niet het woord "communicatie", maar het woord "taalcommunicatie" gehanteerd.

.../...

- (1) Het adjectief "begeleidend" maakt het verwijzen naar de definitie van Prof. RIMANQUE helemaal verantwoord wanneer men vaststelt dat deze verderop in zijn advies uit deze definitie weert "alle diensten die louter betrekking hebben op financiële tegemoetkomingen of op persoonsadministratie, waarbij een begeleidende woordenwisseling in dezelfde taal enkel de verstrekking van de dienst vergemakkelijkt (loketadministratie)" (l.c.).
- (2) Ook al in overeenstemming met Prof. RIMANQUE (l.c.). Nog een ander punt van overeenkomst tussen hetgeen Prof. RIMANQUE schrijft en Senator WALTNIEL verklaart. De eerstgenoemde schrijft dat uit de persoonsgebonden materies moeten worden geweerd "alle diensten die louter betrekking hebben op financiële tegemoetkomingen". De laatstgenoemde herhaalt een andere opmerking die werd gemaakt bij de door hem in herinnering gebrachte definitie, te weten "dat het niet de bedoeling is langs de weg van het eigen beleid en beheer individuele financiële voordelen toe te kennen aan de leden van een bepaalde Gemeenschap, dus geen tarievendiscriminatie, wat niet uitsluit dat andere normen kunnen gelden en bijzondere middelen beschikbaar moeten kunnen worden gesteld voor collectieve voorzieningen".

4.4. Aan de definitie in herinnering gebracht door Senator WALTNIEL - en meteen aan die gegeven door Prof. RIMANQUE - moet des te meer gewicht worden gehecht daar ze werd bevestigd door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen VANDERPOORTEN, daar waar deze aan genoemde senator zijn dank betuigde omdat hij bedoelde bepaling in herinnering had gebracht (1).

4.5. Onder 4.1.2. is gewezen op het belang van artikel 3 van de wet van 5 juli 1979 voor de interpretatie van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden zoals de grondwetgever het zich heeft voorgesteld. Aldaar is tevens vastgesteld dat de opsomming van persoonsgebonden aangelegenheden die men in genoemd artikel aantreft, in grote trekken overeenstemt met wat later in het ontwerp van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in die wet zelf persoonsgebonden aangelegenheden zullen worden.

Met het betrekken van de bijzondere wet bij de interpretatie van de Grondwet moet men nog een belangrijke stap verder zetten. Gedurende de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening heeft, blijkens het verslag van de bevoegde Kamercommissie (2) (dat 30 juni 1980 is gedateerd), de Eerste Minister zich beroepen op de definitie van de persoonsgebonden aangelegenheden die in het "wetsontwerp 434" - dat is het ontwerp waaruit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is gegroeid - (dat op 21 mei 1980 bij het Parlement is ingediend : zie Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr 1) is gegeven.

.../...

(1) Parl. Hand. voormeld, blz. 2014, eerste kolom.

(2) Parl. St., Kamer, 10 (B.Z. 1979) - nr 5/4°, blz. 11 en 12.

Aldus blijkt een tweede maal dat, hoe paradoxaal ook, het grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden moet worden begrepen mede in het licht van de uitwerking die, ter nakoming van de Grondwet, de bijzondere wet eraan gegeven heeft (1). Het parallellisme dat in de parlementaire voorbereiding is getrokken tussen de zin van de Grondwet en de zin van de bijzondere wet (2), wettigt echter ook dat men, omgekeerd, de bijzondere wet door middel van de Grondwet interpreteert. Overigens hoort dit reeds zo krachtens het hierboven, in 3., gereleveerde interpretatiebeginsel volgens hetwelk de wet veeleer in een grondwettige dan in een ongrondwettige zin moet worden uitgelegd. Maar de toepassing van dit beginsel met algemene strekking wordt voor het probleem dat ons bezighoudt, op een bijzondere wijze verantwoord door de zopas gemaakte vaststelling met betrekking tot de onderlinge verwevenheid in de parlementaire voorbereiding tussen Grondwet en bijzondere wet.

.../...

- (1) Volksvertegenwoordiger PERSOONS heeft zich uitgesproken tegen die zienswijze. Naar de betekenis van het woord "personnalisable" peilend, verklaart hij : "Il est donc essentiel que l'on sache de quoi l'on parle, la référence au projet de loi 434 qui ne sera peut-être jamais voté, ne pouvant servir de définition pour le constituant, car l'acte du vote de ce projet est postérieur à l'adoption du mot "personnalisable" (Parl. Hand, Kamer, 1979-1980, 3 juli 1980, 2293, eerste kolom). Men vraagt zich tevergeefs af waarom gedurende de voorbereiding van een grondwetsherziening de constituant, om haar gedachte te verduidelijken, zich niet evengoed zou kunnen refereren aan de tekst van een wetsontwerp als aan enig ander stuk, een doctrinaal, een jurisprudentieel, een ambtelijk De omstandigheid dat het betrokken wetsontwerp nog geen wet is geworden, doet daar niets van af. Door naar het wetsontwerp te verwijzen, acht de constituant zich door dat wetsontwerp immers niet gebonden - overigens zou ze al evenmin gebonden zijn door de uit het wetsontwerp gegroeide wet ! - , alleen zoekt zij in de bewoordingen van het ontwerp inspiratie voor de omschrijving van een begrip dat wel degelijk haar eigen, op grondwettelijk niveau staand, begrip is.
- (2) En na de heer PERSOONS, zopas geciteerd, zullen andere volksvertegenwoordigers zonder enige retentie naar het "wetsontwerp 434" verwijzen om het beeld dat zij zich vormen van het grondwettelijk begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" toe te lichten; zo de heren BAERT (ibid., 2298) en WECKX (ibid., 2303) alsook Mevrouw RYCKMANS-CORIN (ibid., 2323).

4.6. De hiernavolgende karakterisering van persoonsgebonden aangelegenheden door Volksvertegenwoordiger PERSOONS ligt zo dicht bij hetgeen men tot nog toe heeft gehoord, dat men er gezag kan aan toekennen : "La deuxième caractéristique de ces matières 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" (1).

5. Heeft de wetgever van 8 augustus 1980 het begrip persoonsgebonden aangelegenheden zoals het in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet dient te worden opgevat, geëerbiedigd ?

5.1. Men kan vooreerst stellen dat hij het algemeen beeld van dit grondwettelijk begrip zeker niet heeft tegengesproken. Zo noemt de Eerste Minister in de bevoegde Senaatscommissie de persoonsgebonden aangelegenheden "aangelegenheden die in de sfeer van de personen liggen " ("des matières se situant dans le domaine de la vie personnelle") (2). Zo maakt dezelfde commissie gewag van het advies van de Raad van State over het "ontwerp nr 261"; welnu in dat advies heeft de Raad van State uit de memorie van toelichting bij dat ontwerp de formule "... aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap verbonden zijn" gereleveerd (3). Zo verklaart de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen dat men moet weten "op basis van wat tijdens de alge-

.../...

(1) Parl. Hand., Kamer, 3 juli 1980, blz. 2293.

De eerste karakteristiek gegeven door de heer PERSOONS was "... s'il s'agit d'une matière sociale, c'est-à-dire de services rendus à des personnes dans un état de besoin, des personnes qui demandent de l'aide" (l.c.).

(2) Parl. St., Senaat, 434 (1979-1980) - nr 2, blz. 50.

(3) Parl. St., Kamer, 261 (B.Z. 1979) - nr 1, bijlage I, blz. 34.

mene bespreking door de Eerste Minister in de commissie is gezegd en wat ook voorkomt in het verslag, dat de persoonsgebonden aangelegenheden zoals wij ze bepalen, nauw verbonden zijn met het individu en de menselijke persoonlijkheid" (1).

5.2. Voorts kan men bezwaarlijk stellen dat de wetgevende macht bij de uitwerking van het algemeen grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden - van welke grondwettelijke opdracht zij zich gekweten heeft in artikel 5 van de bijzondere wet - dit begrip in een of andere bepaling ontrouw is geweest. Men kan dit niet stellen na kennisneming van de hierboven, in 4.5., samengebrachte vaststellingen, inzonderheid van de vaststelling dat gedurende de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening voor de verheldering van bedoeld begrip verwezen is naar de opsomming van persoonsgebonden aangelegenheden in artikel 5 van het ontwerp van bijzondere wet. Het aldus geschapen vermoeden dat de bijzondere wetgever, bij het concreet aangeven der persoonsgebonden aangelegenheden, niet buiten het algemeen begrip is getreden dat de grondwetgever zich van die aangelegenheden heeft gevormd, wint nog aan kracht bij de constatering dat in de uiteindelijke tekst van artikel 5 van de bijzondere wet de opsomming van persoonsgebonden aangelegenheden die in het ontworpen artikel 5 voorkwam, nog allerlei beperkingen heeft ondergaan.

6. De slotconclusie over het belang van het grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden bij het onderzoek van de vraag of een bepaalde door een Gemeenschap ontworpen regeling zich terecht als een regeling inzake een persoonsgebonden aangelegenheid aandient, kan in vier punten geformuleerd worden.

.../...

(1) Parl. Hand., Senaat, 1979-1980, 20 juli 1980, 2322.

Ten eerste, dat een aangelegenheid grondwettelijk als persoonsgebonden kan worden aangemerkt, veronderstelt normaliter dat in deze aangelegenheid de leden van een gemeenschap als persoon in "communicatie" treden met die gemeenschap.

Ten tweede, de opsomming van persoonsgebonden aangelegenheden in artikel 5 van de bijzondere wet moet, voor al haar onderdelen, geacht worden in overeenstemming te zijn met dit algemeen beeld; dit geldt zelfs voor die bepalingen van artikel 5 waarin men het "communicatieëlement" niet zo direct meent te kunnen merken. Ook : als een door een Gemeenschap ontworpen regeling duidelijk haar rechtsgrond vindt in een bepaling van artikel 5, zal men haar grondwettig moeten achten, zelfs al bespeurt men het zoëven genoemd element er niet in.

Ten derde, wanneer nochtans een van de bepalingen van meergenoemd artikel 5 naar de inhoud een vaagheid vertoont die om interpretatie vraagt, zal men bij de interpretatie die deze vaagheid moet wegwerken, het "communicatieëlement" op de voorgrond laten treden.

Ten vierde, ook wanneer het twijfelachtig lijkt of een door een Gemeenschap ontworpen regeling aan een bepaling van artikel 5 vastgehecht kan worden, zal men een primordiaal beroep kunnen doen op het algemeen beeld dat het grondwettelijk begrip persoonsgebonden aangelegenheden vertoont, om uit te maken of die regeling al dan niet zulk een aangelegenheid tot voorwerp heeft.

7. Met inachtneming van de door deze eindconclusie aangereikte interpretatiegegevens zal de Raad bij de bespreking van het dispositief van het voorontwerp de daarin toegekende rechten stuk voor stuk op hun persoonsgebonden karakter onderzoeken.

.../...

III. HET DISPOSITIEF.Artikel 2.

Aan de patiënt het recht "op toegang tot ziekenhuisvoorzieningen, aangepast aan zijn toestand of ziekte" toekennen, kan op zichzelf beschouwd worden als een daad van "beleid betreffende de zorgenverstrekking", zelf een onderdeel van het "gezondheidsbeleid" (artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet). Bepaalde punten van dat "beleid betreffende de zorgenverstrekking" zijn echter niet naar de Gemeenschappen overgegaan, maar bij het Rijk gebleven (zelfde verwijzing, a tot g). Door genoemd recht toe te kennen, verplicht de Vlaamse Gemeenschap uiteraard het Rijk er niet toe de op die punten bestaande regelingen te herzien ten einde er de verplichtingen die aan dit recht beantwoorden, in op te nemen.

Vraag is of deze belangrijke beperking van de juridisch bindende kracht van het besproken artikel het toekennen van het erin verleende recht niet een vrijwel zuiver theoretisch karakter geeft. Opdat dit recht enige reële inhoud zou hebben, moet er immers een minimum van verplichtingen aan beantwoorden. Welnu, wanneer men acht slaat op de evenvermelde bij het Rijk gebleven bevoegdheden, ziet men niet goed in waar men dat minimum vandaan zal halen.

Artikel 3.

Wat bij artikel 2 in de eerste alinea is gezegd, geldt ook hier.

.../...

L. 13.869/2.

Bovendien kan het in dit artikel verleende recht, waar "medische, verpleegkundige en aanverwante zorgen" worden bij betrokken, onmogelijk een terugslag hebben op de regelen die de beoefenaars van de geneeskunst en van paramedische beroepen in acht moeten nemen. Immers, zoals nader zal worden uiteengezet bij de bespreking van artikel 4, kunnen de Gemeenschappen zich in die materie niet mengen.

Artikel 4.

Het hier verleende "recht om elk diagnose- of behandelingsoptreden goed te vinden of te weigeren", stelt de ziekenhuispatiënt onvermijdelijk tegenover de geneesheer qualitate qua. Het heeft dus betrekking op de beoefening van de geneeskunst. Deze vaststelling volstaat om de Gemeenschappen onbevoegd te achten tot het toekennen van dit recht. Immers, zoals de Raad van State heeft gesteld in zijn advies L. 13.869/2 van 27 januari 1981 over een ontwerp van wet "betreffende het wegnemen en transplanteren van organen en weefsels van het menselijk lichaam", behoort "de regeling van de uitoefening van de geneeskunst" niet tot "het beleid betreffende de zorgenverstrekking" in de zin van meer vermeld artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (1).

Betreffende de tweede volzin van het besproken artikel dient men daarenboven aan te merken dat, ook geïsoleerd gelezen, het erin bepaalde buiten de bevoegdheid van de Gemeenschappen ligt. Immers, de vertegenwoordiging van personen is een zaak van burgerlijk recht. Om die reden kan ze enkel dan door de Gemeenschappen geregeld worden wanneer zulks "onontbeerlijk (is) voor de uitoefening van hun bevoegdheid" (artikel 10 van de bijzondere wet). Zulks nu is ter zake geenszins het geval.

.../...

(1) Parl. St., Senaat, 774 (1980-1981) - nr 1, p. 21. Het betreft het tweede aldaar gepubliceerde advies van de Raad van State.

Artikel 5.

Het hier toegekende recht op informatie heeft betrekking op de "toestand" van de ziekenhuispatiënt. Ook niet-medische aspecten van die toestand blijken echter beoogd te zijn; naar luid van de ontworpen tekst moet de informatie de patiënt immers toelaten ten volle inzicht te verkrijgen in "alle aspecten, medische en andere" van zijn toestand.

Medische informatie kan rechtens enkel door beoefenaars van de geneeskunst of van paramedische beroepen verschaft worden. In zoverre het een recht op medische informatie toekent, moet men tegen het besproken artikel dus hetzelfde bevoegdheidsbezwaar aanvoeren als tegen artikel 4 (1).

Het artikel zou dus alleen betrekking mogen hebben op andere dan medische informatie, dan nog enkel mits die andere informatie volkomen gescheiden kan worden gehouden van de medische. Duidelijk bestaat er twijfel of na al die restricties ondergaan te hebben, het artikel nog veel praktisch nut zou vertonen.

Artikel 6.

Alles wat bij artikel 4 is gezegd, vindt ook hier toepassing.

.../...

-
- (1) De stukken uit de parlementaire voorbereiding waar de Raad van State zich op beroept in zijn voormeld advies L. 13.869/2, verklaren niet alleen dat de Gemeenschappen niet bevoegd zijn voor "de regeling van de uitoefening van de geneeskunst", maar ook dat ze het evenmin zijn voor "de paramedische beroepen" en voor "de regeling van de geneesmiddelen" (zie vermeld advies).

Waar het artikel betrekking heeft op medewerking van de patiënt aan "klinische research of onderwijs", raakt het de specifieke eisen opgelegd aan de universitaire ziekenhuizen. Welnu, krachtens artikel 5, § 1, I, 1°, g, van de bijzondere wet is "de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen" onttrokken aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Artikel 7.

In zoverre dit artikel betrekking heeft op het vertrouwelijk karakter van informatie en dossiers van "medische aard", wordt verwezen naar wat bij artikel 5 is gezegd.

Voor het overige kan men bezwaarlijk een persoonsgebonden karakter toekennen aan een "recht op bescherming van zijn persoonlijke leefwereld". Gewis, het betreft hier een uitermate aan de persoon gebonden recht. Daarom betreft het echter nog geen recht dat persoonsgebonden is in de hierboven, sub II, toegelichte zin : het communicatieve element ontbreekt hier ten eenenmale - er wordt integendeel naar niet-communicatie gestreefd - en verre van de persoon als lid van een bepaalde gemeenschap te beschouwen, wil het bedoelde recht hem juist beschermen tot welke gemeenschap hij ook behoort.

Hoe dan ook, dit recht toekennen voegt niets toe aan de voor België geldende rechtsorde. Artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden kent immers aan eenieder het recht op eerbiediging van zijn privé-leven toe. Blijkens het tweede lid van dat artikel is het optreden van een der Verdragsluitende Partijen niet nodig om dit recht op een of ander gebied toepasselijk te verklaren, maar, omgekeerd, om het op een of ander gebied te beperken.

Artikel 8.

In zoverre dit artikel niets meer dan een passieve eerbied voor de religieuze en filosofische overtuiging van de ziekenhuispatiënt oplegt, voegt het niets toe aan hetgeen de artikelen 14 en 15 van de Grondwet reeds aan de burgers in het algemeen toekennen en is het dus overbodig.

In zoverre het ook verplicht tot erkenning van die overtuiging en voor zoveel het daarmee elk particulier ziekenhuis wil dwingen tot positieve daden die het de patiënt mogelijk maken in het ziekenhuis zijn religieuze of zijn filosofische overtuiging effectief te beleven, legt het een niet verantwoorde beperking op aan de vrijheid van de burger een ziekenhuis op te richten dat op een bepaalde religieuze of filosofische overtuiging is gestoeld en dat zich ten aanzien van andere overtuigingen tot het grondwettelijk verplicht minimum bepaalt, te weten de louter passieve eerbied voor die overtuiging.

Artikel 9.

Tegen het in dit artikel toegekende klachtrecht zijn geen principiële bezwaren betreffende de bevoegdheid te maken.

Er is echter niet bepaald tot wie de klacht gericht moet worden.

Men mag veronderstellen dat niet de rechter bedoeld is. Dat zou trouwens niet kunnen. Zulk een bepaling van gerechtelijk recht zou enkel op grond van voornoemd artikel 10 van de bijzondere wet vastgesteld kunnen worden, dus alleen dan wanneer ze onontbeerlijk is voor

.../...

de uitoefening van de eigenlijke bevoegdheid van de Gemeenschap. Welnu, dat laatste is geenszins het geval : reeds op grond van het gemeen recht kan de ziekenhuispatiënt die zich benadeeld voelt, zich tot de rechter wenden en het is niet aangetoond dat het "onontbeerlijk" is dat hij over ruimere mogelijkheden tot beroep op de rechter zou moeten beschikken dan dit gemeen recht hem verschaft.

Men mag wel veronderstellen dat een klacht binnen het ziekenhuis is bedoeld. Dan is het echter gewenst te preciseren tot welk orgaan de klacht gericht moet worden, al was het maar, wegens de uiteenlopende juridische statuten van de ziekenhuizen, met een algemene formule als "het beheersorgaan van het ziekenhuis".

Ter wille van de doeltreffendheid van het klachtrecht is het bovendien geraten de procedure te bepalen volgens welke de klacht behandeld moet worden.

Alvorens tot een en ander over te gaan, zal men nochtans moeten nagaan of de organisatie (bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende organen, werkwijze van die organen ...) niet het voorwerp uitmaakt van regelingen waar de Gemeenschappen geen vat op hebben. Met name derkt de Raad van State aan de wetgeving inzake openbare centra voor maatschappelijk welzijn en aan de "organieke wetgeving" vermeld in meergenoemd artikel 5, § 1, I, 1°, a, van de bijzondere wet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
		J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
		J. BORRET,	
		G. VAN HECKE,	assessoren van de
		S. FREDERICQ,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.