

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 8e juni 1984 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende toekenning van normalisatietoelagen aan gezinnen en bejaarde alleenstaanden waarvan het normaal inkomen ten gevolge van maatregelen in het kader van de repressie en epuratie in sterke mate werd verminderd en/of zelfs beneden het bestaansminimum ligt", heeft de 4e oktober 1984 het volgend advies gegeven :

I. STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN DECREET.

Het voorstel heeft tot doel een regeling in te stellen waarbij personen wier ouderdoms- of overlevingspensioen "onvolwaardig" is ten gevolge van een onvolledige beroepsloopbaan, veroorzaakt door een interneringsperiode, een non-activiteitsperiode of een ambtsonderbreking ingevolge ontslag, afzetting of enige andere maatregel die verband houdt met de naoorlogse repressie of epuratie, binnen bepaalde grenzen en voorwaarden aanspraak kunnen maken op een jaarlijkse toelage van 6.000 fr. per ontbrekend werkjaar, met een maximum van 30.000 fr.

De regeling wordt, blijkens artikel 1 van het voorstel, beschouwd als een persoonsgebonden aangelegenheid in de zin van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met name "de penitenciaire en de post-penitenciaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen".

II. BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE RAAD.

1. Luidens evengenoemd artikel 5, § 1, II, 7°, worden onder de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet begrepen "de penitenciaire en de post-penitenciaire sociale hulpverlening met uitzondering van de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen". Toegepast op het voorliggende probleem dient vooreerst te worden opgemerkt dat de bijzondere wet enkel een optreden van de Gemeenschappen toelaat als "post-penitenciaire maatregel"; meer bepaald moet een veroordeling tot een effectieve gevangenisstraf aan de maatregel voorafgaan. Zulks blijkt onder meer uit het Senaatsverslag (Parl. St., Senaat, 434/2 (1979-1980), p. 140), waar de Minister van

Justitie en van Institutionele Hervormingen (N) handelt over "de eigenlijke sociale hulpverlening die gericht is op menselijke bijstand voor gedetineerden en ex-gedetineerden".

2. De vraag is echter of, zelfs als het besproken voorstel teruggebracht wordt tot dat post-penitenciaire aspect, het kan worden ingepast in het begrip van de persoonsgebonden aangelegenheden, zoals dit begrip wordt gehanteerd in voornoemd artikel 5 van de bijzondere wet.

2.1. In zijn advies L. 15.188/8 van 8 maart 1984 betreffende een voorstel van decreet "houdende vaststelling van de rechten van de ziekenhuispatiënt" (Parl. St. Vl. R. 91 (1981-1982) nr 1), heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, een analyse gemaakt van het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden".

Na te hebben vastgesteld dat het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" een grondwettelijk begrip is dat, krachtens artikel 59bis, § 2bis, tweede lid, van de Grondwet, weliswaar door de wetgever moet worden geconcretiseerd maar niet in zijn algemeenheid bepaald, omschrijft het advies de betekenis van het begrip zoals de grondwetgever zich dat heeft voorgesteld. Uit een analyse van de parlementaire voorbereiding wordt afgeleid dat het normaal gaat om aangelegenheden waarin de leden van een gemeenschap als persoon in "communicatie" treden met die gemeenschap.

2.2. Voorts dient men vast te stellen dat, wat betreft "de individuele rechten en verplichtingen van de burgers", en dan vooral "de individuele materiële voordelen", het de bedoeling van de bijzondere wetgever blijkt te zijn geweest aan de Gemeenschappen zo weinig mogelijk bevoegdheden toe te kennen.

Tot staving van die stelling kunnen drie argumenten worden aangevoerd.

Eerste argument. Artikel 5, § 1, van de bijzondere wet onttrekt uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen de ziekte- en invaliditeitsverzekering (I, 1°, c), de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het recht op een bestaansminimum (II, 2°, b), de regelen betreffende en de financiering van de toelagen aan de minder-validen (II, 4°, a) en de vaststelling van het minimumbedrag, van de toekenningsvoorwaarden en van de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden (II, 5°).

Tweede argument. Tijdens de bespreking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd herhaaldelijk de onbevoegdheid van de Gemeenschappen onderstreept, nu eens inzake de sociale zekerheid in het algemeen (1), dan eens inzake de kinderbijslag (2), dan weer inzake het toekennen van aanvullende kinderbijslagen (3).

Derde argument. In Brussel-Hoofdstad zijn inzake persoonsgebonden aangelegenheden de Gemeenschappen enkel bevoegd ten aanzien van "instellingen" (4). Die bevoegdheidsbeperking werd ingegeven door de bekommering om iedere vorm van subnationaliteit te weren (5). Men heeft wel voor de inwoners van Brussel-Hoofdstad, en dan essentieel voor de Vlamingen, grotere mogelijkheden willen scheppen om inzake

.../...

- (1) Parl. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 125;
Parl. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 70.
- (2) Parl. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 125;
Parl. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 61 en 71.
- (3) Parl. St. Kamer, zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 61.
- (4) Artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet; Parl. St. Senaat (verslag), B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 6.
- (5) Parl. St. Senaat (verslag), B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 6, 10 en 20.

gezondheidszorg en maatschappelijke bijstand instellingen te vinden waar zij zich onder het oogpunt van levenswijze en taal meer thuis zouden voelen. Maar die regeling laat het recht van die inwoners om zich tot andere instellingen van hun gebied te wenden onverkort en het unicommunautair karakter van een instelling, ook al zal dit in feite tot gevolg hebben dat vooral personen die de taal van de betrokken Gemeenschap spreken zich tot die instelling zullen wenden, mag niet meebrengen dat de instelling niet gelijkelijk voor alle burgers zou openstaan (1). Mochten nu in dergelijke omstandigheden de individuele voordelen erg verschillend kunnen zijn naargelang de instelling waartoe men zich wendt afhangt van het Rijk, van de Vlaamse Gemeenschap of van de Franse Gemeenschap, dan zouden daardoor in een en hetzelfde gebied Brussel-Hoofdstad mogelijkheden van discriminatie en opbod ontstaan die de grondwetgever onmogelijk kan hebben gewild. En er zijn geen aanwijzingen dat de perken die in Brussel-Hoofdstad aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake de toekenning van individuele voordelen worden gesteld, niet zouden gelden voor de bevoegdheid van de Gemeenschappen in het algemeen gesproken.

De hier verdedigde stelling werd ook uitdrukkelijk vertolkt tijdens de openbare bespreking van artikel 59bis van de Grondwet in de Senaat door een lid dat, in verband met de toekenning van bevoegdheden aan de Gemeenschappen in persoonsgebonden aangelegenheden, liet opmerken "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" (2). Die vaststelling werd blijkbaar door niemand tegengesproken.

.../...

(1) Parl. St. Senaat (verslag), B.Z. 1979, nr 100/27, blz. 7 en 10.

(2) Parl. Hand., Senaat, 1979-1980, 26 juni 1980, 2004.

2.3. Uit wat is uiteengezet sub 2.1. en 2.2. met betrekking tot de draagwijdte van het begrip "persoonsgebonden aangelegenheden", moet worden geconcludeerd dat het voor advies voorgelegde voorstel van decreet normaal buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt, daar die regeling neerkomt op een louter geldelijke tegemoetkoming die geen enkele directe en persoonlijke communicatie met de begunstigde impliceert.

2.4. Aan deze zich uit het algemeen begrip "persoonsgebonden aangelegenheden" in principe opdringende conclusie wordt geen afbreuk gedaan door de wijze waarop tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet amendementen die duidelijk verband houden met het besproken voorstel van decreet, werden behandeld.

Tijdens de bespreking van de bijzondere wet in de Senaat heeft senator Van Ooteghem c.s. een amendement ingediend ertoe strekkend artikel 5, § 1, II, 7°, aan te vullen als volgt : "maar met inbegrip van het wegwerken van de sociale gevolgen van de repressie". Eerst in de bevoegde Kamercommissie, daarna in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zelf, heeft de heer Schiltz c.s. voorgesteld de tekst van artikel 5, § 1, II, 7°, te vervangen door de volgende tekst : "De bijstand aan gedetineerden en hun gezin en de desbetreffende nazorg met inbegrip van het wegwerken van de sociale en humane gevolgen van de repressie".

Weliswaar wordt bij de bespreking van deze amendementen (1) hier en daar de indruk gewekt dat, zo deze amendementen werden verworpen, dit enkel daarom was omdat ze overbodig werden bevonden. Maar globaal genomen is die be-

.../...

(1) Voor de Senaat zie Parl. Hand., Senaat, 1979-1980, 22 juli 1980, p. 2340 tot en met 2342. De verklaring van de heer Lindemans waarnaar wordt verwezen, moet die zijn welke men vindt ibid., 18 juli 1980, p. 2206. Voor de Kamer zie Parl. St., Kamer, 627 (1979-1980) - nr 10, p. 75 en 76; Parl. Hand., Kamer, 1979-1980, 3 augustus 1980, p. 3095 (de tekst van het amendement), 3100 (verklaring van de heer Suykerbuyk), 3102 en 3103.

spreking te dubbelzinnig verlopen om er, in weerwil van het stilzwijgen van de tekst van de wet, in weerwil van de formele afwijzing van bedoelde amendementen en in weerwil van de boven geschetste algemene trekken van het begrip persoonsgebonden aangelegenheden (1) te kunnen uit concluderen dat het de wil van de wetgever was dat maatregelen als voorkomend in het besproken voorstel van decreet door de Vlaamse Raad getroffen zouden kunnen worden. Tekenend in dat verband is dat de heer Schiltz zelf uit de verwerping van zijn amendement besloten heeft "... dat er voor de Gemeenschap op vrijwel geen enkel vlak een ernstige actiemogelijkheid overblijft".

2.5. Uit wat voorafgaat moet men besluiten dat het voor advies voorgelegde voorstel van decreet buiten de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap valt.

(1) En hoewel in een nota van de bevoegde Minister (Kamer, 627, (1979-1980) - nr 10, p. 69) ook materiële hulp aan gedetineerden onder 7° wordt ondergebracht.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.