

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 januari 1995 door de Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap om de organisatie van een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde te organiseren, en andere bepalingen", heeft op 18 januari 1995 het volgend advies gegeven :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"Het spoedeisend karakter is verantwoord gezien onverwijld de Europese richtlijn aangaande de specifieke opleiding in de huisartsengeneeskunde dient uitgevoerd".

*

*

*

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet wijzigt het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap op een aantal punten.

De voornaamste wijziging strekt ertoe de opleiding in de geneeskunde op het vlak van de huisartsengeneeskunde in overeenstemming te brengen met de richtlijn 93/16/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 ter vergemakkelijking van het vrije verkeer van artsen en de onderlinge erkenning van hun diploma's, certificaten en andere titels. Daartoe regelt het ontwerp de academische organisatie en de bekrachtiging van de huisartsopleiding, bepaalt het de financiering van de opleiding en voorziet het in een overgangsregeling voor de studenten die tijdens het

.../...

academiejaar 1993-1994 in het zevende jaar geneeskunde de afstudeerrichting huisartsgeneeskunde hebben gevolgd.

Daarnaast legt het ontwerp de bedragen vast van de sociale toelage aan de universiteiten voor de begrotingsjaren 1992 en 1993 en voert het, ter uitvoering van een sectoraal akkoord, een aanpassing door van de wedden van het zelfstandig academisch personeel.

2. Luidens de preambule van de voornoemde richtlijn 93/16/EEG beoogt de richtlijn in een eerste fase "een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde in te voeren, die zowel kwalitatief als kwantitatief aan bepaalde minimum-eisen voldoet en de krachtens (de) richtlijn vereiste minimale basisopleiding van de arts aanvult"; in een tweede fase dient daarenboven "te worden bepaald dat de uitoefening van de werkzaamheden van arts als huisarts in het kader van een stelsel van sociale zekerheid afhankelijk zal moeten worden gesteld van de voltooiing van de specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde".

De regeling van de werkzaamheden van de huisarts in het kader van het stelsel van de sociale zekerheid is een materie die, als een regeling van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, bij artikel 5, § 1, I, 1^o, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen is onttrokken en derhalve tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

.../...

Het organiseren van een opleiding met het oog op het behalen van een diploma, het bekrachtigen van het diploma en de financiering van het onderwijs zijn daarentegen aangelegenheden van onderwijs, welke door artikel 127, § 1, eerste lid, 2^o, van de Grondwet (vroeger artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2^o) niet aan de federale overheid zijn voorbehouden. Het vaststellen van regels met betrekking tot de opleiding tot huisarts, de bekrachtiging van de opleiding en de financiering ervan behoren derhalve tot de uitsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap.

Volledigheidshalve mag erop worden gewezen dat de ontworpen regeling niet kan worden gekwalificeerd als beroepsomscholing of -bijscholing (1) noch als uitoefening van de geneeskunst of erkenning van huisartsen (2), welke materies, overeenkomstig artikel 4, 16^o, respectievelijk 5,

-
- (1) Voor de parlementaire bespreking van artikel 4, 16^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zie Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, p. 66-67.
- (2) Voor de parlementaire bespreking van artikel 5, § 1, I, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zie Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434-2, p. 125; Gedr. St., Kamer, 1979-80, nr. 627-10, p. 52.

Met betrekking tot de voorwaarden waarin de geneeskunst mag worden uitgeoefend en de voorwaarden voor erkenning van de huisartsen, raadpleeg de arresten van het Arbitragehof van 17 december 1992, nr. 78/92, overweging B.4.2., en van 1 december 1994, nr. 81/94, overweging B.10. Zie ook de adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 14 november 1989 over een ontwerp van wet tot bescherming van de titel van psycholoog, Gedr. St., Senaat, 1989-90, nr. 817/2, p. 6, en van 2 mei 1991 over een wetsvoorstel betreffende het statuut van gespecialiseerd opvoeder (klasse 1), Gedr. St., Kamer, 1989-90, nr. 965/3, p. 8.

.../...

§ 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de parlementaire bespreking ervan, tot de bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren.

3.1. Overeenkomstig artikel 30 van de richtlijn 93/16/EEG dient iedere Lid-Staat op wiens grondgebied een basisopleiding van arts wordt gegeven, een specifieke opleiding in de huisartsgeneeskunde in te voeren welke aan de in de artikelen 31 en 32 van deze richtlijn gestelde voorwaarden voldoet. Die voorwaarden betreffen inzonderheid de toegang tot de opleiding, de minimumduur en de aard van de opleiding; zij betreffen eveneens de voorwaarden waaraan de opleiding van de artsen moet voldoen.

Luidens artikel 189, lid 3, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Voorschriften van een richtlijn kunnen derhalve enkel op een correcte wijze worden uitgevoerd indien zij daadwerkelijk in het intern recht worden opgenomen (1). Die omzetting moet het de rechtsonderhorigen van de Lid-Staat immers mogelijk maken op eenvoudige en efficiënte wijze kennis te nemen van de toepasselijke regelen.

(1) Hof van Justitie E. G., 6 mei 1980, zaak 102/79 (Commissie t/ Koninkrijk België), Jurisprud., 1980, p. 1473.

De in artikel 3 ontworpen regeling beantwoordt niet aan dat vereiste. De stellers van het ontwerp bepalen zich immers tot de enkele verwijzing naar "de vereisten bepaald in de Europese richtlijn van 5 april 1993, 93/16/EEG" of naar de voorschriften van artikel 23 of titel IV van dezelfde richtlijn; welke de inhoud van deze voorschriften is blijkt echter niet uit het ontworpen decreet.

Een dergelijke werkwijze heeft bovendien tot gevolg dat de om te zetten voorschriften, in strijd met het algemeen rechtsbeginsel van de verplichte bekendmaking van alle normen die de rechtspositie van de burger aanbelangen (1), en in strijd met artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet zullen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Het besluit is dan ook dat, gelet op de hiervoren vermelde regels van Europees en intern recht en om te voldoen aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijn gewenste rechtssituatie, de om te zetten bepalingen van de richtlijn 93/16/EEG in het decreet zelf zullen moeten worden geïmplementeerd. Een andere mogelijkheid bestaat erin de bedoelde voorschriften in een bijlage bij het ontworpen decreet op te nemen en deze samen met het decreet bekend te maken.

(1) Zie H. Coremans en M. Van Damme, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, nr. 203.

3.2. In bijkomende orde moet worden opgemerkt dat uit de combinatie van het eerste en het derde lid van het ontworpen artikel 11 van het decreet van 12 juni 1991 (artikel 3 van het ontwerp) zou kunnen worden afgeleid dat het vierde studiejaar van de tweede cyclus van de opleiding tot arts niet aan de vereisten van de richtlijn moet voldoen, dan wanneer luidens artikel 23 van deze richtlijn de voorwaarden welke aan de opleiding tot arts worden gesteld, moeten worden "gewaarborgd ... gedurende de totale opleidingstijd".

Het ontwerp zal dan ook op dit punt moeten worden aangepast.

4. Het is niet duidelijk welke de precieze aard is van de academische opleiding in de huisartsgeneeskunde. In het ontwerp wordt die opleiding nu eens gekwalificeerd als "een aanvulling op de academische opleiding tot arts" (artikel 2 van het ontwerp) - wat de indruk wekt dat zij als een voortgezette aanvullende academische opleiding in de zin van artikel 8 van het decreet van 12 juni 1991 moet worden beschouwd -, dan weer als een "specifieke opleiding" (artikel 3) of, zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, als een "aanvullende academische basisopleiding".

De vraag is niet zonder belang. Indien immers, zoals door de gemachtigde ambtenaar is verklaard, de opleiding in de huisartsgeneeskunde als een gewone academische opleiding is te beschouwen, zal in artikel 7, tweede lid, van het decreet van 12 juni 1991 de opsomming

.../...

van de academische graden, op aangepaste wijze, met de graad van huisarts moeten worden aangevuld.

Is zij evenwel een voortgezette aanvullende opleiding in de zin van artikel 8 van hetzelfde decreet, dan zal daarentegen het tweede lid van dat artikel moeten worden aangepast.

5. Binnen de korte tijd die hem is gegeven, is het de Raad van State niet mogelijk te onderzoeken of nog andere bepalingen van het decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap of van aanverwante regelingen, als gevolg van de ontworpen regeling van de huisartsgeneeskunde moeten worden aangepast of gewijzigd. Vraag is bijvoorbeeld of het de bedoeling is de graad van huisarts ook te laten verlenen door de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap, in welk geval ook de bepaling van artikel 54 van het decreet zal moeten worden aangepast aan het invoeren van een derde cyclus in deze academische opleiding.

6. In de inleidende zin van een wijzigend artikel moet naar de te wijzigen bepaling worden verwezen met opsomming van alle nog van kracht zijnde wijzigingen die de te wijzigen bepaling reeds heeft ondergaan. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de wijzigingen van die artikelen door het decreet betreffende het onderwijs-VI.

Bijna alle artikelen moeten op dit punt worden aangepast.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

In zover het opschrift de klemtoon legt op de organisatie van de opleiding in de huisartsgeneeskunde, geeft het niet de volledige inhoud van het ontwerp weer. Het verdient daarom de voorkeur het opschrift als volgt te redigeren :

"Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap".

Hoofdstuk I.

Het volstaat in het opschrift van hoofdstuk I te schrijven "Inleidende bepaling".

Artikel 2.

Onverminderd de onder punt 4 geformuleerde algemene opmerking met betrekking tot de aard van de opleiding in de huisartsgeneeskunde, moet worden opgemerkt dat

- 1° de verwijzing, in de inleidende zin, naar hoofdstuk III, afdeling 1 van het decreet van 12 juni 1991 verkeerd is;

.../...

- 2° uit de redactie van het ontworpen artikel 8ter duidelijk moet blijken dat het de huisartsopleiding is die wordt bekrachtigd met de academische graad van huisarts en niet de academische opleiding tot arts.

Artikel 3.

Gelet op de onder punt 3 geformuleerde algemene opmerking moeten de aan artikel 11 van het decreet van 12 juni 1991 toe te voegen bepalingen worden herdacht en herschreven.

Artikel 4.

De toevoeging van een vierde lid aan artikel 14 van het decreet betreffende de universiteiten noopt tot aanpassing van het eerste lid, dat overigens pas is gewijzigd bij het decreet betreffende het onderwijs-VI. Om onnodige verwijzingen naar de volgende leden van het artikel te vermijden, kan worden overwogen ook het eerste lid van artikel 14 te wijzigen. Het kan dan worden geredigeerd als volgt :

"Behalve in de hierna bepaalde gevallen omvat elke cyclus van een academische opleiding twee studiejaren".

.../...

Artikel 7.

In artikel 26, eerste lid, b, 5°, van het decreet van 12 juni 1991 dienen de woorden "de graad van arts kan" te worden vervangen door de woorden "de graden van arts en huisarts kunnen".

Artikel 10.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat met de aan artikel 35, eerste lid, van het universiteitsdecreet toe te voegen bepaling wordt beoogd het derde en het vierde jaar van de tweede cyclus van de opleiding tot arts volledig af te scheiden en derhalve elke overdracht van punten van het derde naar het vierde jaar of het vervroegd afleggen van vakken van het vierde jaar uit te sluiten. Gelet op de inleidende woorden van het eerste lid ("onverminderd het bepaalde in artikel 53, tweede lid") komt die bedoeling niet duidelijk tot uiting. Daarom ware het beter de ontworpen bepaling in artikel 35 in te voegen als een afzonderlijk (tweede) lid, aangevuld met de verduidelijking dat artikel 53, tweede lid, niet van toepassing is op het vierde studiejaar van de tweede cyclus.

Artikel 13.

1. Indien het de bedoeling is met de eerste zin van het ontworpen artikel 184bis aan te geven dat wie in het academiejaar 1993-1994, in het vierde jaar van de tweede

.../...

cyclus van de opleiding in de geneeskunde, met succes de afstudeerrichting "huisartsgeneeskunde" heeft gevolgd, geacht wordt geslaagd te zijn in het eerste jaar van de cyclus "huisartsgeneeskunde", zou dit duidelijker tot uiting moeten worden gebracht.

In elk geval lijken in de laatste zin van het ontworpen artikel de woorden "op het einde van" te moeten worden vervangen door de woorden "ten vroegste vanaf".

2. De overgangsmaatregel lijkt slechts in beperkte mate rekening te houden met de verschillende situaties die zich kunnen voordoen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling.

2.1. Zo worden voor de studenten die het vierde jaar van de tweede cyclus volgden in de academiejaren 92-93 en 91-92 en die op dit ogenblik de huisartsenopleiding c.q. stage volgen volgens het oude stelsel, geen overgangsmaatregelen opgenomen.

2.2. Voor de huidige zevendejaarsstudenten treedt het decreet retroactief in werking op 1 oktober 1994. Zij vallen dus onder de toepassing van de nieuwe regeling. Vraag is echter of de universitaire opleiding daaraan reeds is aangepast ? Hebben die studenten na het zesde jaar het certificaat bedoeld in het ontworpen vierde lid van artikel 11 van het decreet van 12 juni 1991 reeds ontvangen ?

.../...

2.3. De huidige studenten geneeskunde van het eerste tot het zesde jaar moeten, om huisarts te kunnen worden, een opleiding gevolgd hebben die voldoet aan artikel 23 van de richtlijn 93/16/EEG van 5 april 1993.

Is die opleiding reeds aangepast aan de voorschriften van dat artikel en zo niet, moet dan niet worden voorzien in een overgangsregeling ?

Noch de ontworpen tekst noch de memorie van toelichting geven een antwoord op die vragen. Daarover ondervraagd heeft ook de gemachtigde ambtenaar geen nadere inlichtingen kunnen verschaffen.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, kamervoorzitter,

de Heren : M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.