

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.583/3
VAN 11 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 mei 2008 door de Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. Die wijzigingen hebben betrekking op:

- de invoering van een vrijstelling van de verschuldigde bijdrage(n) en, in voorkomend geval, van de administratieve geldboete(n) indien de aangeslotene overlijdt of het voorwerp is van een collectieve schuldenregeling of faillissement (artikel 2);
- het opheffen van de verblijfsvoorwaarde voor minderjarigen (artikel 3, 2/);
- de opening van het recht op tenlastenemingen (artikel 5, § 1); als gevolg hiervan worden ook een aantal terminologische wijzigingen aangebracht (artikelen 3, 1/ en 3/, en 4, 1/);
- het omvormen van, enerzijds, de schorsing van de uitvoering van de tenlasteneming bedoeld in artikel 6, § 1, vierde lid, van het decreet van 30 maart 1999 en, anderzijds, de wachttijd bedoeld in artikel 10, § 1, tweede lid, van het decreet van 30 maart 1999 tot één rechtsfiguur, namelijk de opschorting met verlies van rechten (artikelen 4, 2/, en 5, § 2); als gevolg daarvan worden ook enkele terminologische en technische wijzigingen aangebracht (artikelen 7, 1/, 8 en 9);

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

- het bepalen van de gevolgen voor de opschorting met verlies van rechten in geval van verhuis en onderbreking van de aansluiting (artikel 6);
- het creëren van een decretale rechtsgrond voor een vrijstellingsregeling voor de opschorting met verlies van rechten en voor het opleggen van een administratieve geldboete (artikel 7, 2/).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de ontworpen paragraaf 7 van artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999, dat overigens best met de ontworpen paragrafen 5 en 6 van dat artikel wordt samengesmolten ⁽²⁾, dient wellicht te worden verwezen naar het faillissement van de betrokkene ⁽³⁾, en niet naar het gegeven dat hij het voorwerp uitmaakt van een faillissementsprocedure, nu zulk een procedure uiteraard niet noodzakelijkerwijze uitloopt op een faillietverklaring.

Artikel 3

4. Krachtens de aan artikel 5, 5/, van het decreet van 30 maart 1999 toe te voegen zin (artikel 3, 2/, van het ontwerp) geldt de in die bepaling bedoelde verblijfsvoorwaarde niet voor kinderen tot de leeftijd van achttien jaar, die onder de toepassing vallen van artikel 23 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989.

Het laatstgenoemde artikel heeft betrekking op geestelijk of lichamelijk gehandicapte kinderen. Volgens de gemachtigde is het evenwel niet de bedoeling om de *sub* artikel 3, 2/, van het ontwerp opgenomen bepaling enkel te laten gelden voor die

⁽²⁾ Minstens dienen de terminologische verschillen die bestaan tussen het ontworpen artikel 1, § 5, enerzijds, en het ontworpen artikel 1, §§ 6 en 7, anderzijds, te worden weggewerkt.

⁽³⁾ Zulks blijkt alvast uit de memorie van toelichting.

categorie van kinderen, maar dient ze daarentegen van toepassing te zijn op alle kinderen tot de leeftijd van achttien jaar. De zinsnede ", die onder de toepassing vallen van artikel 23 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, ondertekend in New York op 20 november 1989," dient dan ook te vervallen.

5. De stellers van het ontwerp dienen te onderzoeken of, gelet op het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, de *sub* artikel 3, 2/, ontworpen bepaling niet dient te worden uitgebreid tot andere categorieën van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als kinderen tot de leeftijd van achttien jaar, zoals de verlengd minderjarigen.

Artikel 5

6. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat bij het ontworpen artikel 10, § 1, het principe van de automatische rechtsverkrijging wordt ingevoerd. Dat blijkt helemaal niet uit de tekst van die bepaling, waar aan de Vlaamse Regering een onbeperkte delegatie wordt toegekend om de datum te bepalen waarop het recht op tenlastenemingen wordt geopend.

Die delegatie staat in ieder geval op gespannen voet met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel ⁽⁴⁾.

Krachtens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht om een menswaardig leven te leiden en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet staat er weliswaar niet aan in de weg dat de uitvoerende macht wordt belast met de nadere uitwerking van de betrokken regeling, maar de

⁽⁴⁾ Het recht op sociale bijstand maakt krachtens artikel 23, derde lid, 2/, van de Grondwet deel uit van de in artikel 23, tweede lid, genoemde rechten. Het opzetten van een systeem van zorgverzekering is één van de manieren waarop de decreetgever uitvoering kan geven aan de verplichting om het grondrecht op sociale bijstand te waarborgen, zodat artikel 23 van de Grondwet te dezen van toepassing is.

essentiële elementen ervan dienen door de wetgever te worden vastgesteld ⁽⁵⁾. Machtigingen aan de uitvoerende macht mogen er niet op neerkomen dat de onnauwkeurigheid van de door de wetgever vastgestelde beginselen wordt opgevangen of dat onvoldoende omstandige beleidskeuzes worden verfijnd ⁽⁶⁾

Bij de beoordeling of een machtiging aan de uitvoerende macht in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever "de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen" ⁽⁷⁾, met het gegeven dat de betrokken "maatregelen gemakkelijk [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling" ⁽⁸⁾, met het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om de geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden ⁽⁹⁾, met het gegeven dat de regeling op "relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen" ⁽¹⁰⁾ in het betrokken beleidsdomein of met de "bijzonder technische en ingewikkelde" ⁽¹¹⁾ aard van de regeling.

Te dezen houdt het tijdstip waarop het recht op tenlasteneming wordt geopend, rechtstreeks verband met de omvang van het toegekende recht, wat een essentieel element vormt van de regeling inzake de zorgverzekering. In de memorie van toelichting worden overigens een aantal mogelijkheden terzake opgesomd, waaruit blijkt dat het bepalen van dat tijdstip moeilijk kan worden beschouwd als een louter technische

⁽⁵⁾ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

⁽⁶⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.2.

⁽⁷⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

⁽⁸⁾ *Ibid.*

⁽⁹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

⁽¹⁰⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

⁽¹¹⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

kwestie waarvan het regelen zonder meer aan de Vlaamse Regering kan worden overgelaten.

Artikel 6

7. Luidens het laatste lid van het ontworpen artikel 10*bis* kan de Vlaamse Regering met betrekking tot het tweede en derde lid van dat artikel, die onder meer de opschorting met verlies van rechten als voorwerp hebben, "nadere regels bepalen". Het is niet duidelijk wat de precieze draagwijdte van deze machtiging is. Ook de memorie van toelichting bevat hierover geen enkele verduidelijking.

Indien met de genoemde bepaling enkel wordt beoogd te herinneren aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid die bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Vlaamse Regering wordt verleend, is ze overbodig en dient ze uit het ontwerp te worden weggelaten.

Indien het evenwel de bedoeling is aan de Vlaamse Regering specifieke opdrachten toe te kennen, is de genoemde bepaling, temeer gelet op wat hiervoor werd opgemerkt betreffende het in artikel 23 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, te algemeen geformuleerd. In dat geval dient die opdracht in het ontwerp te worden gepreciseerd en dienen de grenzen van de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid nader te worden omschreven.

Artikel 7

8. De vraag rijst of het ontworpen artikel 21*bis*, § 1, tweede lid, in de mate dat het betrekking heeft op de opschorting met verlies van rechten, omwille van de rechtszekerheid en regelduidelijkheid niet beter ook wordt opgenomen in artikel 10, § 1, van het decreet van 30 maart 1999. Bovendien moet worden uitgeklaard in welke verhouding deze opdracht aan de Vlaamse Regering staat met de opdracht die bij het ontworpen derde lid van artikel 10, § 1 (artikel 5 van het ontwerp), al aan de Vlaamse Regering wordt verleend.

Artikel 10

9. In artikel 10 moet volgens de gemachtigde worden verwezen naar artikel 7, 2/, in plaats van naar (het niet bestaande) artikel 7, 3/.

10. Gevraagd naar de verantwoording, in het licht van de terzake door het Grondwettelijk Hof uiteengezette beginselen ⁽¹²⁾ van de terugwerkende kracht die aan artikel 7, 2/, wordt verleend, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

"Punt 39bis, § 5 (§ 6) en 39sexies van het Ministerieel besluit van 6 januari 2006 houdende de goedkeuring van de handleiding zorgverzekering regelen de omstandigheden waarin een niet correcte betaling van de ledenbijdrage, niet in aanmerking wordt genomen voor het opleggen van een administratieve geldboete. Dit is b.v. het geval bij administratieve fouten door de zorgkas of het Vlaams Zorgfonds, waarbij de persoon zelf geen schuld treft.

De personen aan wie een administratieve geldboete werd opgelegd en voor wie deze geldboete werd kwijtgescholden ingevolge de toepassing van deze bepalingen met ingang van 1 mei 2006, worden binnen de bestaande regelgeving nog steeds geconfronteerd met een schorsing (in de nieuwe terminologie: opschorting met verlies van rechten). Het oogmerk van de voorgestelde bepaling is om bepaalde categorieën van deze personen ook een vrijstelling te verlenen van de schorsing.

Het algemeen belang bestaat erin om een situatie recht te zetten die als onbillijk wordt ervaren. Personen die geen schuld hebben aan het feit dat bepaalde bijdragen niet werden betaald, en wiens boete daarom wordt kwijtgescholden, worden later, op het ogenblik waarop zij zorgbehoevend worden, alsnog geconfronteerd met een sanctie. Uit de behandeling van de bezwaarschriften blijkt dat voor ongeveer 30 % van de opgelegde administratieve geldboetes, effectief rechtvaardigingsgronden kunnen worden ingeroepen.

Dit duidt op het belang van een regeling voor de doelgroep die met artikel 7, 2/ wordt bedoeld."

Het verdient aanbeveling om deze verantwoording, die lijkt te kunnen worden ingepast in de door het Grondwettelijk Hof uiteengezette beginselen, in de memorie van toelichting op te nemen.

⁽¹²⁾ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 80/2008, 15 mei 2008, B.4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS