RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.460/1
van 1 juli 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de vergoedingen, toelagen en voordelen van de personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen die de Vlaamse Regering in het buitenland vertegenwoordigen’

Op 30 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de vergoedingen, toelagen en voordelen van de personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen die de Vlaamse Regering in het buitenland vertegenwoordigen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het bedrag en de voorwaarden van toekenning van de vergoedingen, toelagen en voordelen vast te stellen van de personeelsleden van het Departement internationaal Vlaanderen die de Vlaamse Regering in het buitenland vertegenwoordigen.

De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de normatieve bepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste drie leden van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

2. In artikel VII 91 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’ (Vlaams personeelsstatuut), waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef van het ontwerp en dat dit mede tot rechtsgrond strekt, wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling in de Vlaamse administratie, opgedragen om het bedrag en de voorwaarden van toekenning van de vergoedingen, toelagen en voordelen te bepalen “in overleg met de functionele minister”.

De ontworpen regeling valt onder de voornoemde overlegverplichting. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten valt evenwel niet af te leiden dat dergelijk ministerieel overleg heeft plaatsgevonden. Dat overleg moet derhalve nog gebeuren[1]. Indien de tekst van het ontworpen ministerieel besluit naderhand nog zou worden gewijzigd als gevolg van het overleg, dienen ook die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

3. Aangezien artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ niet werd gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, dient de verwijzing naar de laatstgenoemde bijzondere wet te worden weggelaten in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

4. Artikel VII 91 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 werd vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2013. Aan het einde van het derde lid van de aanhef kan er derhalve mee worden volstaan te schrijven “, artikel VII 91, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2013;”.

---

[1] Die conclusie wordt onverlet gelaten door de verduidelijking van de gemachtigde dat “voorliggend ontwerp van ministerieel besluit [...] de facto [is] tot stand gekomen door nauwe samenwerking van de afdeling Regelgeving van het departement Bestuurszaken (waar de expertise inzake de opmaak van regelgeving zit) met het departement Internationaal Vlaanderen (waar de inhoudelijke know-how zit inzake het geldelijk reglement van het buitenlandpersoneel)”.

5. De aanhef zal moeten worden vervolledigd met een lid waarin wordt verwezen naar het in artikel VII 91 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 voorgeschreven ministerieel overleg, eenmaal dat zal zijn gebeurd (zie *sub* 2).

DISPOSITIEF

Artikel 1

6. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt als "partner" omschreven "de persoon die met de vertegenwoordiger op de post samenwoont en met wie er geen huwelijksbeletsel is als vermeld in artikel 143 tot en met 164 van het Burgerlijk Wetboek".

De vraag rijst of het begrip "partner" niet op een meer juridisch geformaliseerde wijze moet worden omschreven teneinde te vermijden dat van die omschrijving een oneigenlijk gebruik zou worden gemaakt, temeer daar aan het aanwezig zijn van een partner op de diplomatieke post aanzienlijke financiële en andere voordelen zijn verbonden.

Gevraagd naar de reden waarom in het ontwerp niet de omschrijving van het begrip "partner" in de omzendbrief DVO/BZ/P&O/2009/5 van 16 april 2009[2] wordt overgenomen, verklaarde de gemachtigde:

> "De huidige juridisch geformaliseerde omschrijving van het begrip 'partner' (cf [...] omzendbrief, p. 4) werd in voorliggend ontwerpbesluit verlaten voornamelijk omwille van redenen van vereenvoudiging/deregulering en omdat zich in de praktijk tot op heden geen gevallen van misbruik hebben voorgedaan.
>
> Indien de afdeling Wetgeving van de Raad van State de huidige meer geformaliseerde omschrijving van het begrip 'partner' adequater acht om eventueel (toekomstig) misbruik te voorkomen, kunnen we (d.i. de afdeling Regelgeving van het departement Bestuurszaken i.s.m. het departement Internationaal Vlaanderen) akkoord gaan om in artikel 1, 4°, van het ontwerpbesluit de (vereenvoudigde) definitie van het begrip 'partner' te vervangen door de huidige (juridisch meer geformaliseerde) definitie zoals bepaald in [de] omzendbrief".

Het verdient inderdaad aanbeveling om de vereenvoudigde omschrijving van het begrip "partner", in artikel 1, 4°, van het ontwerp, te vervangen door de omschrijving van het betrokken begrip in de voornoemde omzendbrief. Op die wijze wordt immers het reeds vermelde risico op oneigenlijk gebruik vermeden, ook al blijkt dergelijk oneigenlijk gebruik zich in het verleden nog niet te hebben voorgedaan.

---

[2] Omzendbrief DVO/BZ/P&O/2009/5 van 16 april 2009 betreffende 'vergoedingen en toelagen voor de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering – Departement internationaal Vlaanderen'. Op blz. 4 van de omzendbrief wordt als "partner" omschreven "de persoon die met de vertegenwoordiger op post samenwoont en die onder één van de volgende categorieën ressorteert: de echtgenoot (-genote), de samenwonende conform de artikelen 1475 tot 1479 BW met wie er geen huwelijksbeletsel is conform de artikelen 143 tot 164 BW, de samenwonende in een land waar het samenlevingsverband wettelijk geregeld is en met wie er geen huwelijksbeletsel is in de zin van de artikelen 143 tot 164 BW, de samenwonende in een land waar het samenlevingsverband niet wettelijk geregeld is, maar met wie de vertegenwoordiger een samenlevingscontract heeft gesloten en met wie er geen huwelijksbeletsel is in de zin van artikelen 143 tot 164 BW".

Artikel 9

7. In artikel 9, derde lid, van het ontwerp wordt het hoofd van het departement opgedragen “de lijsten met basisbedragen” te actualiseren. Indien met de “lijsten met basisbedragen” wordt gedoeld op de basisbedragen in bijlage 1 bij het ontworpen besluit wordt dit ter wille van de duidelijkheid best in de tekst van de ontworpen bepaling geëxpliciteerd door middel van een verwijzing naar die bijlage. Indien andere “lijsten met basisbedragen” worden beoogd, dient dat evenzeer te worden vermeld.

Het is evenmin duidelijk op welke wijze de in artikel 9, derde lid, aan het hoofd van het departement opgedragen taak van actualisering zich verhoudt tot de “periodieke vaststelling” van bedragen door de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, vermeld in artikel 9, eerste lid.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 9 van het ontwerp op diverse punten aan verduidelijking toe is.

Artikel 10

8. In artikel 10, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “een externe leverancier [...] de levensduurtecoëfficiënt per post [aanlevert]”.

Het is niet duidelijk welke “externe leverancier” precies wordt bedoeld. Evenmin duidelijk is welke de draagwijdte is van de “aanlevering per post”. Indien de externe leverancier zelf in enige mate invulling zou kunnen geven aan de betrokken coëfficiënt, zou artikel 10, tweede lid, neerkomen op een te weinig afgebakende en bijgevolg ontoelaatbare delegatiebepaling.

Artikel 44

9. In artikel 44 van het ontwerp, maar ook in het opschrift van titel 8, komt de term “repatriëring” voor. In artikel VII 91, 8°, van het Vlaams personeelsstatuut wordt evenwel de term “repatriatie” gebruikt. Het verdient aanbeveling om in het ontwerp dezelfde terminologie te gebruiken als in het voornoemde artikel VII 91 dat de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt.

Artikel 49

10. Overeenkomstig artikel 49 van het ontwerp treedt het ontworpen besluit in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin het in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt. Deze bepaling heeft mogelijk tot gevolg dat de bestemmelingen van de ontworpen regeling over een termijn beschikken die minder bedraagt dan de gangbare termijn van tien dagen na de bekendmaking om van de nieuwe bepalingen kennis te nemen. Dat zal het geval zijn indien het ontworpen besluit na de twintigste dag van de maand wordt bekendgemaakt. Teneinde dat te vermijden kan worden overwogen om het ontworpen besluit in werking te laten treden op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de bekendmaking.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME