

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 september 1997 door de Vlaamse minister van Cultuur, Gezin en Welzijn verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden", heeft op 7 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt het kader tot stand te brengen voor het beleid van de Vlaamse Gemeenschap ten aanzien van allochtonen, vluchtelingen en woonwagenbewoners, voor de toepassing van het decreet in hun geheel omschreven als "etnisch-culturele minderheden".

Het beleid wordt een "driesporenbeleid" genoemd, bestaande uit een emancipatiebeleid, een onthaalbeleid en een opvangbeleid.

Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt een coördinerende commissie opgericht, belast met het toezicht op de coherentie, de synergie en de coördinatie van het Vlaamse minderhedenbeleid. De departementen en administraties van het ministerie en de betrokken Vlaamse openbare instellingen moeten, ieder voor zich, het minderhedenbeleid voorbereiden, uitvoeren en evalueren. Adviesraden moeten initiatieven nemen om de doelgroepen bij hun werking te betrekken.

Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid tot erkenning van drie ondersteuningscentra (één voor allochtonen, één voor vluchtelingen en één voor woonwagenbewoners) en van één Vlaams overlegcentrum (bestaande uit de drie ondersteuningscentra).

Daarnaast voorziet het ontwerp in de oprichting van één provinciaal integratiecentrum per provincie, dat

.../...

eveneens erkend moet worden. Bij elk centrum worden provinciale cellen voor vluchtelingenwerk en woonwagenwerk opgericht.

Wat het lokale niveau betreft, bepaalt het ontwerp dat per gemeente een integratieambtenaar gesubsidieerd kan worden. Er kunnen bovendien lokale steunpunten zijn, bemand door personeel van het provinciale integratiecentrum. In de steden Antwerpen en Gent kan ook nog telkens één lokaal integratiecentrum erkend worden.

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat een gedeelte van het totale beschikbare budget voor de uitvoering van het ontworpen decreet (5 à 10 %) besteed moet worden aan projecten met een experimenteel, aanvullend of vernieuwend karakter.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen.

Mede rekening houdend met de evolutie die de problematiek van de inwijkelingen sinds 1980 heeft ondergaan, kan aangenomen worden dat het beleid ten aanzien van allochtonen, vluchtelingen en woonwagenbewoners in die bevoegdheidsomschrijving ingepast kan worden.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Gelet op hetgeen hiervóór, i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, is opgemerkt, dient in artikel 1 enkel vermeld te worden dat het om een gemeenschapsaangelegenheid gaat.

Artikel 2

1. In de omschrijving van "allochtonen" (1°), "vluchtelingen" (2°) en "woonwagenbewoners" (3°) is telkens sprake van personen die in België "verblijven".

Ten aanzien van vreemdelingen wordt het begrip "verblijf" gebruikt in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen het "kort verblijf" en het "verblijf van meer dan drie maanden". Het "verblijf" is er bovendien te onderscheiden van de "vestiging".

Zo het de bedoeling is dat het begrip "verblijf", in de zin van het ontwerp, de betekenis heeft die het in de wet van 15 december 1980 heeft, zou best naar die wet verwezen worden.

De Raad van State vermoedt evenwel dat het niet de bedoeling is dat in de definities verwezen wordt naar het statuut van de vreemdeling volgens de wet van 15 december 1980. In dat geval verdient het aanbeveling om een andere

.../...

terminologie te hanteren. Er zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat het gaat om personen "die zich op Belgisch grondgebied bevinden" of "die zich in België bevinden".

2. Onder 1° worden de "allochtonen" gedefinieerd. Uit de definitie blijkt dat personen wier grootouders zijn geboren in een andere staat van de Europese Unie dan die welke genoemd zijn onder a), onmogelijk als allochtoon beschouwd kunnen worden.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarop dit verschil in behandeling steunt. Met het oog op de toetsing van de ontworpen regeling aan het gelijkheidsbeginsel, zouden de stellers van het ontwerp er goed aan doen om de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen met een specifieke verantwoording.

3. Uit de definitie van het begrip "vluchtelingen" in 2° lijkt te volgen dat de zgn. "uitgeprocedeerden" niet onder de toepassing van het ontworpen decreet vallen.

Gelet o.m. op de definitie van het begrip "opvangbeleid" in 17°, is het de vraag of zulks wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

4. In 6° schrijve men :

"doelgroepen : de allochtonen, de vluchtelingen of de woonwagenbewoners, naar gelang van het geval;".

5. In 7° wordt het begrip "nieuwkomers" gedefinieerd.

5.1. Dat begrip lijkt voor het overige alleen nog in artikel 2, 16°, gebruikt te worden. De definitie zou dan ook best in die bepaling verwerkt worden.

5.2. Ondergeschikt wordt nog het volgende opgemerkt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat men slechts nieuwkomer is "gedurende een beperkt aantal jaren nadat men geïmmigreerd is". Die idee blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

Volgens de definitie zijn er alleen nieuwkomers "in het Nederlandse taalgebied". Het is niet duidelijk waarom er, voor de toepassing van het ontworpen decreet, geen "nieuwkomers" kunnen zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Alleszins wordt hier een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van "nieuwkomers". Dat onderscheid is slechts verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel als er daarvoor een verantwoording gegeven kan worden.

.../...

6. Zoals de definitie van "ondersteuningscentrum" in 8° geredigeerd is, kan zulk centrum niet zorgen voor de ondersteuning van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (1).

De vraag is of zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

7. In 11° wordt de term "integratieambtenaar" gedefinieerd als een "dienst".

De Raad van State vraagt zich af of het niet beter is om in deze bepaling en in andere bepalingen (zie i.h.b. de artikelen 29 en volgende) de term "integratieambtenaar" te vervangen door "integratiedienst".

8. De definitie van het begrip "cellen voor vluchtelingenwerk en woonwagenwerk", in 12°, maakt voor het grootste deel gebruik met het bepaalde in de artikelen 27, § 1, en 36, § 3.

In zoverre in artikel 2, 12°, bepaald wordt dat het gaat om "erkende en gesubsidieerde" cellen, wordt een precisering gegeven die best zou voorkomen in de genoemde artikelen 27, § 1, en 36, § 3. Daarbij zouden dan de essentiële voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring bepaald moeten worden.

(1) De Vlaamse Gemeenschapscommissie is noch een "organisatie", noch een bestuur "in het Nederlandse taalgebied".

In het licht van het voorgaande kan artikel 2, 12°, weggelaten worden.

9. De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of het juridisch wel zinvol is een decretale definitie te geven van de begrippen "emancipatiebeleid" (15°), "onthaalbeleid" (16°) en "opvangbeleid" (17°). Wat de inhoud van die drie soorten beleid is, zou beter het voorwerp kunnen uitmaken van normatieve bepalingen, in artikel 4, § 1, van het ontwerp.

In elk geval dient nagegaan te worden of de woorden "gevestigd" en "verblijven", in 15° en 17°, niet vervangen moeten worden (zie hiervóór, opmerking 1).

10. De definitie van het begrip "inclusief beleid" (18°) kan beter verwerkt worden in de normatieve bepaling van artikel 4, § 3.

Artikel 3

1. De woorden "binnen de perken van de bevoegdheid van de Vlaamse regering (lees : Vlaamse Gemeenschap)", in de inleidende zin, zijn overbodig. Die woorden kunnen beter weggelaten worden.

2. In verband met het gebruik van de woorden "gevestigd" (1°) en "verblijven" (2°) geldt ook hier de vraag of

.../...

die woorden niet beter vervangen worden (zie opmerkingen 1 en 9 bij artikel 2).

Artikel 4

1. Gelet op de definitie van het begrip "doelgroepen" in artikel 2, 6°, dienen in artikel 4, § 2, de woorden tussen haakjes te worden weggelaten.

2. In paragraaf 3 houdt het zinsdeel "en dient bijgevolg ook gecoördineerd te worden" niet meer in dan een aankondiging van wat verder in het ontwerp bepaald wordt. In een normatieve tekst heeft dat zinsdeel geen zin, en kan het beter weggelaten worden.

Artikel 6

Dit artikel voorziet in de oprichting van een "coördinerende commissie".

Het is opvallend dat de samenstelling van die commissie nauwelijks geregeld wordt. Uit artikel 7, § 1, 3°, blijkt enkel dat departementen, administraties en instellingen een vertegenwoordiger afvaardigen naar de commissie, zonder dat duidelijk is of deze vertegenwoordiger lid of waarnemer is.

Het lijkt aangewezen om het ontwerp op dit punt aan te vullen.

Artikel 8

De woorden "bestaande of nieuw op te richten" zijn overbodig.

Het lijkt voorts beter om de woorden "in de verschillende departementen of administraties van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en in de Vlaamse openbare instellingen" te vervangen door "bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en bij de Vlaamse openbare instellingen".

Artikel 10

Paragraaf 1 maakt dubbel gebruik met hetgeen bepaald is in de artikelen 16 en 17. Die paragraaf kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 16

1. De ondersteuningscentra en het overlegcentrum moeten, om voor erkenning in aanmerking te komen, opgericht worden als een vereniging zonder winstoogmerk (1°).

In zoverre in 2° aan de Vlaamse regering opdracht gegeven wordt om de samenstelling van de bestuursorganen te regelen, zal met de eigen kenmerken van een vereniging zonder winstoogmerk rekening gehouden moeten worden. De regering zal de bedoelde regels dus enkel kunnen formuleren als erkenningsvoorwaarden, en zal de regels bovendien zo moeten bepalen, dat zij verenigbaar zijn met de mogelijkheden die geboden worden door de wet van 27 juni 1921

.../...

waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

2. Aangezien het Vlaams overlegcentrum bestaat uit drie leden, met name de drie ondersteuningscentra (3°), valt moeilijk in te zien hoe de bestuursorganen "paritair" samengesteld zouden kunnen zijn (4°). Men redigere de eerste volzin van 4° beter als volgt : "de bestuursorganen van het Vlaams overlegcentrum bestaan uit een gelijke vertegenwoordiging van elk van de ondersteuningscentra."

3. Nog volgens 4° wijst de Vlaamse regering een regeringscommissaris aan, die erop moet toezien dat de opdrachten van het Vlaams overlegcentrum en van de ondersteuningscentra worden nageleefd.

Die bepaling is onverenigbaar met de vrijheid van de oprichters van een vereniging, zoals gewaarborgd bij de genoemde wet van 27 juni 1921.

Een met die wet verenigbaar alternatief zou erin bestaan dat een vereniging slechts erkend kan worden als in haar statuten bepaald wordt dat een vertegenwoordiger van de regering deel uitmaakt van de bestuursorganen, eventueel zelfs met stemrecht. Aan zulke vertegenwoordiger kan echter niet de opdracht gegeven worden om enig toezicht uit te oefenen.

Artikel 19

.../...

1. In paragraaf 1, eerste lid, eerste volzin, schrijven : "In elke provincie is een provinciaal integratiecentrum werkzaam, ...".
2. Paragraaf 1, tweede volzin, maakt dubbel gebruik met hetgeen bepaald is in de artikelen 23 tot 26. Die volzin kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 21

1. Dit artikel moet begrepen worden als een opsomming van erkenningsvoorwaarden. Dit zou duidelijker tot uiting kunnen komen, indien de inleidende zin geformuleerd zou worden als volgt :

"Een in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk opgericht provinciaal integratiecentrum kan erkend worden, indien de bestuursorganen ervan zijn samengesteld als volgt :".

2. In zoverre bij 1° aan de Vlaamse regering de opdracht gegeven wordt om het minimaandeel van de vertegenwoordigers van de georganiseerde doelgroepen te bepalen, geldt dezelfde opmerking als die welke i.v.m. artikel 16, 2°, werd gemaakt (opmerking 1 bij artikel 16).

Artikel 22

Het eerste lid zou vervangen kunnen worden als volgt :

"Als een door het provinciebestuur opgericht provinciaal integratiecentrum wordt erkend, dient een integratieraad te worden opgericht."

Een alternatieve tekst is ook denkbaar, luidend als volgt :

"Een door het provinciebestuur opgericht provinciaal integratiecentrum kan erkend worden, indien daarvoor een integratieraad bestaat."

Artikel 27

In paragraaf 2, tweede lid, vervange men het woord "eventueel" door "in voorkomend geval".

Artikel 29

De Raad van State stelt vast dat in 1^o sprake is van een "ambtenaar ... die verantwoordelijk is voor het minderhedenbeleid" en in 5^o en 7^o van een "integratie-ambtenaar".

Mocht hetzelfde begrip bedoeld zijn, dan dient ook telkens dezelfde term gebruikt te worden.

Voor het overige wordt, i.v.m. de term "integratie-ambtenaar", verwezen naar opmerking 7 bij artikel 2.

Artikel 30

In paragraaf 3 schrijve men : "Over het beleidsplan wordt advies gegeven door ...".

Artikel 31

In paragraaf 1 en paragraaf 2 is sprake van de "functie van integratieambtenaar", welke erkend wordt.

Ervan uitgaande dat met de term "integratie-ambtenaar" een dienst bedoeld wordt (zie artikel 2, 11^o), lijkt het beter te bepalen dat de betrokken dienst zelf, en niet de "functie", erkend wordt. In dat licht bekeken, geldt uiteraard des te meer de suggestie om de term "integratieambtenaar" te vervangen door "integratiedienst" (opmerking 7 bij artikel 2).

.../...

Artikel 32

Volgens dit artikel kan voor een erkende "functie van integratieambtenaar" (zie opmerking hiervóór) een subsidie worden toegekend.

De verhouding tussen die subsidie en de subsidie bedoeld in artikel 29 is niet duidelijk.

Indien het om dezelfde subsidie zou gaan, lijkt artikel 32, eerste lid, dubbel gebruik te maken met artikel 29. In dat geval zou het weggelaten moeten worden.

Artikel 34

In paragraaf 4 vervange men de woorden "op zijn grondgebied" door "in zijn werkgebied" (zie artikel 33, § 1).

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 37, § 4.

Artikel 36

In paragraaf 1 kan de eerste volzin beter geredigeerd worden als volgt : "In de steden Antwerpen en Gent kan één lokaal integratiecentrum erkend worden.".

.../...

Het vereiste dat het lokaal integratiecentrum opgericht moet zijn als een vereniging zonder winstoogmerk, dient als erkenningsvoorwaarde te worden geformuleerd. Het hoort dan ook thuis in afdeling 5 (artikelen 39 en volgende).

De tweede volzin van paragraaf 1 maakt dubbel gebruik met hetgeen in de voornoemde afdeling bepaald is. Die volzin kan dan ook beter weggelaten worden.

Artikel 41

Mutatis mutandis wordt verwezen naar de opmerkingen bij artikel 21.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER