

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.569/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 december 2002 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op een ontwerp van decreet "betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid" (Parl. St., Vl. Parl., 2001-02, nr. 1229/3), heeft op 18 december 2002 het volgende advies gegeven :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de maatschappelijke noodzaak om ten spoedigste een duidelijk wettelijk kader te verschaffen voor het inburgeringsbeleid. Vanuit de vaststelling dat er dringend nood is aan het vervangen van de experimentele inburgeringsprojecten, waarvoor een decretale basis ontbreekt en die aflopen op 1 november 2003, moet het nieuwe decretale kader rond inburgering zo snel mogelijk op het terrein operationeel zijn. Daarom moet het legistieke werk kunnen worden afgerond ruim voor het aflopen van die experimentele fase : behalve het decreetgevende werk moeten immers ook nog de nodige uitvoeringsbesluiten worden genomen en moet de sector worden gereorganiseerd op het terrein, met inbegrip van het aanwerven van personeel".

*

* *

2. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

ALGEMENE OPMERKING

3. Het ontwerp dat op 24 mei 2002 door de Vlaamse regering bij het Vlaams Parlement is ingediend, voorziet in het aanbieden van een inburgeringstraject aan de personen van de doelgroep (artikel 4, § 1). Het voorziet niet in een verplichting voor de betrokkenen om op dat aanbod in te gaan.

De voor advies voorgelegde amendementen voorzien wel in een dergelijke verplichting.

.../...

Amendement nr. 12 van de heer Denys en consorten (voorgestelde artikel 5) bepaalt dat, afgezien van een aantal uitzonderingen en vrijstellingen, de meerderjarige personen van de doelgroep verplicht zijn om regelmatig deel te nemen aan het vormingsprogramma binnen het primaire inburgeringstraject. Amendement nr. 34 van dezelfde indieners (voorgestelde artikel 26, § 2) bepaalt voorts dat de meerderjarige persoon van de doelgroep die een inbreuk pleegt op die verplichting, gestraft wordt met een geldboete van 1 tot 25 euro.

Een amendement van de heer Van Dijk en consorten tot wijziging van artikel 4, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het inburgeringstraject aan de personen van de doelgroep wordt "opgelegd". Na afloop van het onthaalonderzoek, het primair en het secundair traject worden de betrokken personen geëvalueerd; die evaluatie kan leiden tot het verkrijgen van een inburgeringsattest of, in bepaalde gevallen, een negatief attest (zie de amendementen tot invoeging of wijziging van de artikelen 10bis, 12, 13 en 22bis).

4. Het staat buiten kijf dat de overheid wettig kan oordelen dat aan immigranten een inburgeringsprogramma aangeboden moet worden. Volgens artikel 2, 1°, van het ontwerp is de inburgering erop gericht aan de vreemdelingen de mogelijkheid te bieden om (zich) eigen te maken met hun nieuwe sociale omgeving, en ertoe bij te dragen dat de samenleving de personen van de doelgroep als volwaardige burgers gaat erkennen. Het einddoel van het inburgeringsproces bestaat in een volwaardige participatie van die personen in de samenleving. Aldus bekeken, kan het aanbieden van een inburgeringsprogramma beschouwd worden als een vorm van uitvoering van de verplichting van de overheid om te zorgen voor het welzijn van de personen die verblijven op het grondgebied waarvoor ze verantwoordelijk is.

Het opleggen van een verplichting om een integratietraject te volgen, doet evenwel vragen rijzen vanuit het oogpunt van de eerbiediging van de fundamentele rechten van de betrokken personen.

Artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten en artikel 22 van de Grondwet waarborgen o.m. het recht op eerbiediging van het privé-leven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft onlangs onderstreept dat de persoonlijke

.../...

autonomie van het individu een belangrijk beginsel is, dat ten grondslag ligt aan de waarborgen van artikel 8 van het Europees Verdrag. Hieruit volgt dat het recht op eerbiediging van het privé-leven o.m. betrekking heeft op de persoonlijke sfeer van elk individu, met inbegrip van de identiteit die hij zichzelf als individuele mens wil geven ¹. Daartoe hoort o.m. de identiteit van een persoon die behoort tot een bepaalde etnische, nationale of culturele groep, welke zich kan uiten in een bepaalde levenswijze ("lifestyle") ².

Het opleggen van de verplichting om een inburgeringsprogramma te volgen kan door sommige vreemdelingen opgevat worden als een gebrek aan respect voor hun persoonlijke autonomie ³. In die gevallen kan de verplichting dan ook beschouwd beschouwd als een inmenging in hun recht op eerbiediging van het privé-leven.

5. Hiermee is niet gezegd dat zulke verplichting strijdig is met het bedoelde grondrecht. Dat zal slechts het geval zijn als de inmenging niet voldoet aan een of meer van de voorwaarden die artikel 8 van het Europees Verdrag voor de wettigheid van een inmenging stelt : de inmenging moet een rechtsgrond hebben in het interne recht, ze moet een wettig doel nastreven, en ze moet "noodzakelijk" zijn om dat doel te bereiken.

Aan de eerste twee voorwaarden is voldaan. Er blijft echter te onderzoeken of de inmenging ook "noodzakelijk" is, en meer bepaald of het gebruikte middel evenredig is met het nagestreefde doel.

Binnen de korte termijn waarover de Raad van State beschikt, kan hij zich over deze moeilijke vraag geen uitputtend oordeel vormen. Wel meent hij op twee knelpunten te moeten wijzen.

(1) Europees Hof voor de Rechten van de Mens (E.H.R.M.), 29 april 2002, *Pretty / Verenigd Koninkrijk*, § 61; E.H.R.M., 11 juli 2002, *Goodwin / Verenigd Koninkrijk*, § 90.

(2) E.H.R.M., 18 januari 2001, *Chapman / Verenigd Koninkrijk*, § 73.

(3) Rdpl. A. Fermin, "Overheidspaternalisme en verplichte inburgering van nieuwkomers", *Ars Aequi*, 2000, (348), 354.

In de eerste plaats mag de verplichte inburgering niet eenzijdig gericht zijn op assimilatie, ter bescherming van de dominante cultuur (d.i. in Vlaanderen de Nederlandse of de Vlaamse cultuur)⁴. Respect voor de eigen identiteit van de vreemdeling veronderstelt integendeel ook een erkenning van de kwaliteiten die aanwezig zijn in de migrantensamenleving. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie heeft hierop de nadruk gelegd in haar beoordeling van de Nederlandse wet, die de inburgering verplicht stelt : "(Integration) is a process demanding mutual recognition of the qualities embodied in both the host and the immigrant communities and ... all integration policies should reflect this approach"⁵. Of er al dan niet sprake is van assimilatie, zal afhangen van de concrete invulling van de inburgeringsprogramma's.

Voorts mag de verplichting geen onevenredige gevolgen hebben voor de individuele migrant.

Het dreigen met een strafsanctie en, a fortiori, het effectief opleggen van een dergelijke sanctie, wegens het niet volgen van een vormingsprogramma, zouden tot zulke gevolgen kunnen leiden. In haar beoordeling van de Nederlandse wet heeft de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie de overheid opgeroepen om de sociale gevolgen van dit soort dwangmechanisme zorgvuldig op te volgen⁶. In de lijn van die aanbeveling dient de decreetgever zich te dezen af te vragen of er voldoende redenen zijn om aan te nemen dat geen onevenredige gevolgen verwacht moeten worden.

Het systeem waarbij de migrant hetzij een inburgeringsattest, hetzij een negatief attest krijgt, moet met nog grotere omzichtigheid bekeken worden. Het afgeven van een negatief attest kan immers leiden tot een stigmatisering van de betrokkene en tot daarmee gepaard gaande gevoelens van schaamte en onrust. Overigens lijkt daardoor ook het doel van het inburgeringsproces, te weten de volwaardige participatie van de migrant in de samenleving (artikel 2, 1°, van het ontwerp), eerder bemoeilijkt dan bevorderd te worden.

⁽⁴⁾ A. Fermin, a.w., 355.

⁽⁵⁾ European Commission against Racism and Intolerance (Raad van Europa), tweede rapport over Nederland, 15 december 2000, document CRI(2001)40, § 22.

⁽⁶⁾ Ibid.

6. Zonder zich stellig uit te spreken over het al dan niet geoorloofd karakter van een verplicht inburgeringsprogramma, meent de Raad van State aldus toch te moeten waarschuwen voor het risico dat de voorgestelde regeling in bepaalde gevallen als een te verregaande inmenging in de persoonlijke autonomie van de personen van de doelgroep aangemerkt zou moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 12 van de heer Denys en consorten

7. Dit amendement voorziet in de principiële verplichting voor de meerderjarige personen van de doelgroep om regelmatig deel te nemen aan het vormingsprogramma binnen het primaire inburgeringstraject.

In hoofddorde wordt verwezen naar de algemene opmerking hiervóór.

Subsidiair merkt de Raad van State op dat het wetgevingstechnisch beter zou zijn dat de decreetgever zelf zou bepalen welke vreemdelingen omwille van internationaalrechtelijke regels niet aan de voornoemde verplichting onderworpen kunnen worden. Er is geen aanwijsbare reden om die beoordeling, die van zuiver juridische aard is, aan de Vlaamse regering over te laten (voorgestelde artikel 5, § 2).

Amendementen van de heer Van Dijck en consorten met betrekking tot de artikelen 11, § 1, d, 12, 13 en 22bis

8. In deze amendementen wordt voorzien in een mededeling door het onthaalbureau van bepaalde inlichtingen aan o.m. de dienst Vreemdelingenzaken.

De decreetgever kan een dergelijke verplichting aan het onthaalbureau opleggen. Er dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de Vlaamse Gemeenschap geen enkele bevoegdheid heeft ten aanzien van de dienst Vreemdelingenzaken (die een federale dienst is), zodat niet duidelijk is welk nut een mededeling van de bedoelde inlichtingen kan hebben.

.../...

Amendement van de heer Van Dijck en consorten op artikel 20

9. In het in te voegen lid (nieuw derde lid ?) is sprake van "het vervolgtraject". Die term komt niet voor in het ontwerp, en ook niet in de amendementen. Allicht wordt hier "secundair inburgeringstraject" bedoeld, in welk geval ook best die term gebruikt wordt.

Amendement van de heer Van Dijck en consorten tot invoeging van een artikel 22ter

10. Het voorgestelde artikel 22ter bepaalt dat een nieuwkomer die een nationaliteitsaanvraag wil indienen, moet beschikken over een attest waaruit blijkt dat hij geslaagd is in het inburgeringstraject.

Het vaststellen van de voorwaarden tot het verkrijgen van de Belgische nationaliteit behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever is niet bevoegd om een bepaling als het voorgestelde artikel 22ter aan te nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER