



Vlaams
Parlement

stuk **1165** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 23 mei 2011 (2010-2011)

Verzoekschrift

tot wijziging van het Inburgeringsdecreet
voor meer soepelheid voor gezinnen met baby's

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Marc Vanden Bussche

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Lieven Dehandschutter, Willy Segers;
de heer Peter Reekmans;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Marleen Vanderpoorten;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Fatma Pehlivan;
de heer Bart De Wever, mevrouw Lies Jans;
mevrouw Patricia De Waele;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken;
de heer Karim Van Overmeire.

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 1 maart en 17 mei 2011 het verzoekschrift tot wijziging van het Inburgeringsdecreet voor meer soepelheid voor gezinnen met baby's.

1. Procedure

Het verzoekschrift tot wijziging van het Inburgeringsdecreet voor meer soepelheid voor gezinnen met baby's werd ingediend op 16 februari 2011. Op 17 februari 2011 werd het ontvankelijk verklaard door de parlementsvoorzitter en voor behandeling verwezen naar de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme.

Gelet op artikel 86, 7, van het Reglement van het Vlaams Parlement heeft de commissie op 2 maart 2011 beslist het verzoekschrift naar de Vlaamse Regering te verwijzen ten einde over de inhoud van het verzoekschrift het standpunt van de regering te vernemen.

2. Beknopte inhoud van het verzoekschrift

De verzoekers verklaren het principe van het inburgeringstraject ten volle te onderschrijven, maar ondervinden dat de opvoedkundige en gezinswaarden die zij hanteren geschon- den worden door de termijngeladen vereisten van het Inburgeringsdecreet. Ze vragen het Vlaams Parlement het Inburgeringsdecreet aan te passen zodat de inburgeraar, die ouder is van een baby, de mogelijkheid krijgt om de aanvang van het inburgeringstraject op te schorten tot de baby de leeftijd heeft bereikt om naar de kleuterschool te gaan.

De verzoekers suggereren ook om het decreet in die zin te wijzigen dat de inburgeraar gehoord kan worden door de handhavingsambtenaar voordat de boeteprocedure wordt gestart.

3. Bespreking

Mevrouw *Annick De Ridder*, commissievoorzitter, verwijst naar het antwoord van de Vlaamse Regering. Daaruit blijkt dat er op basis van de in het verzoekschrift aangebrachte argumenten en middelen geen redenen zijn om het decreet te wijzigen en dat er niet kan worden ingegaan op een verzoek tot het gunnen van een eenmalige uitzonderingsmaatregel.

4. Conclusie

De commissie stemt unaniem in met het antwoord van de Vlaamse Regering en beslist dit standpunt aan de verzoeker te bezorgen.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Marc VANDEN BUSSCHE,
verslaggever

BIJLAGE:

Standpunt van de Vlaamse Regering
betreffende het verzoekschrift tot wijziging van het Inburgeringsdecreet



De viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Verzoekschrift tot wijziging van het Inburgeringsdecreet voor meer soepelheid voor gezinnen met baby's

Verzoek van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme om het standpunt van de Vlaamse Regering te vernemen over de inhoud van een bij het Vlaams Parlement ingediend verzoekschrift.

1 Voorwerp van het verzoek

Mevrouw
verzoekschrift ingediend.

hebben op 11 februari 2011 een

De verzoekers vragen via het verzoekschrift om volgende zaken in overweging te nemen:

- In hoofdorde: het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid (gewijzigd bij decreet van 14 juli 2006 en bij decreet van 1 februari 2008) te wijzigen;
- In ondergeschikte orde: nota te willen nemen van de klacht van verzoekers met betrekking tot hun persoonlijke situatie, m.b.t. de uitvoeringsmaatregelen van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid en zo mogelijk aan verzoekers een eenmalige uitzonderingsregel toe te staan;
- In uiterst ondergeschikte orde: nota te willen nemen van de juridische argumenten, die verzoekers ontwikkeld hebben m.b.t. de mogelijke schendingen van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden zoals gewijzigd door Protocol Nrs. 11 en 14, met aanvullende Protocolen Nrs. 1,4,6,7,12 en 13; Alsook de mogelijke schendingen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/c 364/01 d.d. 18.12.2000), en zo mogelijk het standpunt van de Vlaamse Regering of haar Commissie aan verzoekers te willen meedelen.

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak het verzoekschrift op 1 maart 2011.

Gelet op artikel 86, 7 van het Reglement van het Vlaams Parlement heeft de commissie beslist om het standpunt van de Vlaamse Regering te vragen over de inhoud van het verzoekschrift.

2 De inhoudelijke context van het voorgelegde parlementaire verzoekschrift

De verzoekers halen vier middelen aan die echter stuk voor stuk weerlegd zullen worden.

Het eerste middel is de verplichting van de inburgeraar om een inburgeringscontract te tekenen. Verzoekers stellen zich de vraag of een dergelijke verplichting door de overheid, de contractvrijheid of contractautonomie niet in de weg staat.

Men moet zich echter de vraag stellen of een “inburgeringscontract” wel een “contract” is in de echte juridische zin van het woord. De “verplichting” om te contracteren bewijst in feite al dat een inburgeringscontract geen “contract” is in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

Het “inburgeringscontract” heeft als bedoeling een individuele aanpak met de inburgeraar mogelijk te maken. Dit is ook terug te vinden in de memorie van toelichting van het decreet:

5° Het inburgeringscontract versterkt de wederzijdse engagementen van zowel de gemeente als de persoon van de doelgroep. Het contract wordt voorbereid in overleg tussen het onthaalbureau en de betrokkene. In het regeerakkoord werd reeds afgesproken met inburgeringscontracten te werken om een individuele benadering mogelijk te maken.

De gebruikte semantiek verwijst naar de bedoeling van de decreetgever, maar is geen “contract” in de juridische zin van het woord. De regelgeving schept een verplichting. Er is daaromtrent geen “wilsvrijheid” van de betrokkene. Het hanteren van het begrip “contract” doet deze vrijheid ook niet ontstaan.

De enige kritiek die men hier kan hebben is een kritiek op de gebruikte semantiek in de regelgeving. Misschien is het in de toekomst aangewezen in wetteksten geen begrippen meer te gebruiken die een specifieke juridische betekenis hebben.

In het tweede (artikel 8 EVRM) **en vierde middel** (artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) wordt aangevoerd dat er sprake zou zijn van een schending van het recht op respect van familie- en gezinsleven.

In het vierde middel (artikel 24 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) wordt daar aan toegevoegd dat de belangen van het kind zouden geschonden zijn.

Artikel 8 EVRM

Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 8 EVRM houdt voor de Staten een positieve verplichting in om omgang en gezag van ouders met hun kinderen daadwerkelijk mogelijk te maken in situaties waarin een regelmatige omgang door bepaalde feitelijke of juridische omstandigheden, onderbroken wordt.

Wat de klagers in onderhavige voorhouden is echter iets anders. Ze houden in feite voor dat het maatschappelijk verkeer zo moet geregeld worden dat ouders zelf kunnen zorgen voor een 24u/24u omgang en gezag. Dit zou volgens de klagers in elk geval zo moeten zijn voor kinderen onder de leeftijd van 2 jaar.

Dit lijkt niet te vallen onder de voormelde verdragsbepaling, evenmin als onder de verdragsbepalingen vermeld onder het vierde middel. Dat Staten een positieve verplichting hebben om een regelmatige omgang van de ouders met hun kinderen mogelijk te maken, betekent niet dat Staten zich zouden moeten onthouden van elke regeling die een bepaald concreet opvoedingsprincipe van een bepaalde concrete ouder zou kunnen bemoeilijken. Het lijkt dat indien ouders bepaalde opvoedingsprincipes aanhouden, het in eerste instantie aan de ouders is om zich zo te organiseren dat ze tevens kunnen voldoen aan hun maatschappelijke verplichtingen.

Het is niet zo dat een Staat in elk opvoedingsprincipe dient mee te gaan. Het is evenmin een verplichting van een Staat om elke maatschappelijke regeling uit te sluiten die mogelijks een invloed zou kunnen hebben op een bepaald opvoedingsprincipe van een bepaalde ouder.

Overigens, onder “een inmenging” in de zin van artikel 8 EVRM wordt begrepen: het concreet ingrijpen in de rechten bedoeld in deze bepaling, of het strafbaar stellen van een gedraging die die rechten omvatten, of een regeling die een overheidsingrijpen in die rechten mogelijk maakt.

Een verplichte inburgeringscursus kan niet geïnterpreteerd worden als een “inmenging” in het recht op respect voor het gezinsleven in deze concrete casus. De overheid “mengt” zich niet – althans niet in juridische zin – in het omgangs- en hoederecht van de ouders door een verplichte inburgeraar-ouder te verplichten om voor een beperkt aantal uur cursus te volgen. Bovendien zijn er in de praktijk heel wat mogelijkheden om een flexibel traject te kunnen volgen.

In **het derde middel** wordt (artikel 14 EVRM) aangevoerd dat de verzoekers het gevoel ervaren dat er sprake is van discriminatie doordat er een verplichting is in het Vlaamse Gewest en geen verplichting in het Brusselse Gewest.

Artikel 14 EVRM betreft geen algemene bepaling ter voorkoming van ongelijkheid en discriminatie. Het poneert een non-discriminatiebeginsel dat enkel in combinatie met een ander grondrecht kan worden ingeroepen. Het verbiedt discriminaties (op grond van geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, ...) in het genot van de grondrechten. In casu is daar geen sprake van.

Omtrent de vraag of er überhaupt sprake zou kunnen zijn van discriminatie omdat de verplichting niet geldt in Brussel-Hoofdstad kan verwezen worden naar het advies van de Raad van State (VI. Parl., zitting 2005-2006, stuk 850, nr. 1, p. 92):

Artikel 7

18. Aangezien de inburgeringsplicht niet van toepassing is en gelet op de territoriale bevoegdheidsverdeling niet van toepassing kan zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, is het zinledig het ontworpen artikel 14, tweede lid, in dat gebied te laten gelden. Die bepaling dient bijgevolg te worden toegevoegd aan de in het ontworpen artikel 7, § 1, opgenomen lijst van bepalingen die niet van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Het niet van toepassing zijn van de inburgeringsplicht is dus een gevolg van de federale staatsstructuur en van de (beperking) van de bevoegdheden die daarmee gepaard gaan.

Nog in het vierde middel (artikel 41 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: recht op behoorlijk bestuur) wordt gesteld dat de inburgeraar momenteel het recht wordt ontnomen om gehoord te worden vooraleer er een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.

De hoorplicht heeft een ruimer toepassingsgebied dan de rechten van verdediging. De Raad van State oordeelt immers dat tegen niemand een ernstige maatregel kan getroffen worden, die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hij de gelegenheid heeft gehad om op een nuttige wijze zijn standpunt aan het bestuur ter kennis te brengen. Hierbij moet dus in principe aan twee cumulatieve voorwaarden worden voldaan: de maatregel moet ernstig zijn en moet gegrond zijn op het persoonlijk gedrag van betrokkene. De hoorplicht impliceert tevens dat het bestuur de betrokkene voorafgaand de beslissing hoort. Bijkomend moet vermeld worden dat de hoorplicht enkel het horen van de individuele burger betreft.

Volgens artikel 25, § 2 van het decreet betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid kan aan een betrokkene slechts een administratieve geldboete worden opgelegd nadat een betrokkene, al dan niet bijgestaan door een raadsman, de kans heeft gekregen om gehoord te worden door een door de Vlaamse regering aan te wijzen instantie.

Aangezien het decreet het horen van de betrokkene uitdrukkelijk regelt en dit voorziet voorafgaand het nemen van een beslissing, is het beginsel van de hoorplicht geïntegreerd in de regelgeving van het inburgeringsbeleid. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur zou enkel nog een rol kunnen spelen bij de verdere invulling van de verplichting tot het horen van de betrokkene. Zo bijvoorbeeld: bij een uitnodiging om gehoord te worden moet er een voldoende tijd zijn voor de betrokkene om zich voor te bereiden, om een raadsman te consulteren, maar dat is geregeld in artikel 5 van het besluit van 12 september 2008 van de Vlaamse Regering betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan rechthebbende en verplichte inburgeraars.

Cfr. Raad van State, nr. 209.855 van 17 december 2010 :

5.2. Met de verwerende partij kan bovendien worden gesteld dat het beginsel van behoorlijk bestuur met betrekking tot de hoorplicht niet geldt in zoverre er een uitdrukkelijke regeling voor is uitgewerkt. Nu, zoals de verzoeker zelf aangeeft, het toentertijd geldende artikel 120 DRO uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet dat "de aanvrager of zijn gemachtigde (...) op hun verzoek door de bestendige deputatie (worden) gehoord", faalt het middel als dusdanig ook op dit punt naar recht. Evenwel moet, indien de hoorplicht door een norm is voorgeschreven, maar de inhoud van die verplichting niet nader is bepaald, het optreden van de overheid op dat vlak dan ook getoetst worden aan de verplichtingen die het bestuur op grond van het beginsel van de hoorplicht moet nakomen.

Conclusie: de inburgeraar wordt volgens de regelgeving gehoord voorafgaand aan een beslissing tot een administratieve sanctie, wat perfect overeenkomstig de hoorplicht is als beginsel van behoorlijk bestuur.

3 Standpunt van de Vlaamse Regering

Ten eerste: het decreet van 28 februari 2003 betreffende het inburgeringsbeleid (zoals gewijzigd bij het decreet van 14 juli 2006 en het decreet van 1 februari 2008) moet zeker niet omwille van de in het verzoekschrift voorgelegde casus gewijzigd worden.

De argumenten die aangehaald werden in de middelen, werden stuk voor stuk weerlegd.

Het decreet en haar uitvoerende regelgeving bevatten geen bepalingen die in strijd zijn met nationale wetgeving of met de in het verzoekschrift vermelde internationale verdragen.

Wel kan in overweging genomen worden om naar de toekomst toe in wetteksten geen begrippen meer te gebruiken die een specifieke juridische betekenis hebben.

Ten tweede: er is nota genomen van de klacht van de verzoekers met betrekking tot hun persoonlijke situatie, m.b.t. de uitvoeringsmodaliteiten van het decreet van 28 februari 2003, maar er kan niet ingegaan worden op het verzoek tot het gunnen van een eenmalige uitzonderingsmaatregel.

Volgens artikel 3, §3, 3° van het ministerieel besluit van 4 april 2007 houdende de bepaling van de medische en persoonlijke redenen die aanleiding kunnen geven tot uitstel van aanmelding bij het onthaalbureau, uitstel van ondertekening van het inburgeringscontract of tijdelijke opschorting van het inburgeringscontract, kan een verplichte inburgeraar uitstel krijgen van ondertekening van het inburgeringscontract als hij geen reguliere kinderopvang vindt. Met reguliere kinderopvang wordt bedoeld: alle opvanginitiatieven erkend door Kind en Gezin of erkend met een attest.

Indien de verzoekers in die situatie zouden zitten, kan er een aanvraag voor uitstel ingediend worden bij het onthaalbureau. In de aanvraag meldt men dan ook de duur van het uitstel. Het uitstel kan wel maar duren zolang men geen reguliere kinderopvang vindt en het onthaalbureau moet de aanvraag tot uitstel goedkeuren.

Ten derde: uit bovenstaande is gebleken dat er nota is genomen van de juridische argumenten, die de verzoekers ontwikkeld hebben met betrekking tot de mogelijke schendingen van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden zoals gewijzigd door Protocol Nrs. 11 en 14, met aanvullende Protocolen Nrs. 1,4,6,7,12 en 13; Alsook de mogelijke schendingen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/c 364/01 d.d. 18.12.2000) en ook dat deze juridische argumenten ondertussen allen juridisch weerlegd zijn.

Het standpunt van de Vlaamse Regering zal aan de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme worden bezorgd.

De viceminister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Geert BOURGEOIS