

# MIGRATIECONTROLE, SANCTIES EN DWANGMAATREGELEN IN HET BELGISCHE VREEMDELINGENRECHT<sup>1</sup>

Marie-Claire FOBLETS<sup>2</sup> en Veerle VAN DEN EECKHOUT<sup>3</sup>

## 1. Inleiding: het toenemende gebruik van strafbepalingen en dwangmaatregelen in het vreemdelingenbeleid

De uitoefening van een operationeel vreemdelingenbeleid<sup>4</sup> is een complexe taak. De marges en het effect van dergelijk beleid zijn in belangrijke mate afhankelijk van de prioriteiten en belangen die de overheid terzake de bewaking van de nationale landsgrenzen en de toelating van vreemdelingen op het grondgebied hanteert. *Die belangen en prioriteiten variëren met het gevoerde beleid.*

Op dit moment voeren alle lidstaten van de Europese Unie een zogenaamd restrictief migratiebeleid. België vormt hierop geen uitzondering. Tot voor enkele jaren werd (de controle op de toepassing van) dit beleid voornamelijk gehandhaafd met behulp van aan het bestuursrecht ontleende maatregelen en rechtsmiddelen. Sinds enkele jaren evenwel wordt in de strijd tegen ongewenste immigratie meer en meer naar dwangmaatregelen en strafbepalingen gegrepen: een hardere aanpak van illegale werkgevers, het intensiveren van het toezicht door diensten belast met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en, daarin begrepen, het bevorderen van een effectief verwijderingsbeleid. Van deze maatregelen wordt veel verwacht.<sup>5</sup>

Ook in België zet sinds enkele jaren een vergelijkbare ontwikkeling zich door: strafbepalingen en dwangmaatregelen zijn bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid een steeds centralere rol gaan vervullen. Een wezenlijk aspect van deze ontwikkeling is de internationalisering ervan: de legitimatie voor, of zelfs de verplichting tot, het strafbaar stellen van gedragingen die de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen overtreden, ontleent de Belgische overheid sinds de jaren tachtig

---

1. Ingekorte en geactualiseerde versie van onze bijdrage, te verschijnen onder de titel: 'Migratie, sancties en dwangmaatregelen. Een artikelsgewijze doorlichting van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (de Vreemdelingenwet)', in *Migratie- en migrantenrecht* (Deel III), Brugge, Die Keure, ter perse (1999).

2. Hoogleraar KULeuven.

3. Universitair docent, RULeiden.

4. Het vreemdelingenrecht is een deelgebied van het migratierecht. Migratierecht betreft het recht van natuurlijke personen landsgrenzen te overschrijden en te verblijven op het grondgebied van staten, alsmede het recht van staten daaraan beperkingen op te leggen (P. BOELES, 'Kroniek van het migratierecht sinds 1990', *N.J.B.*, 13 mei 1993, afl. 19, 705-719; 719).

5. Zie o.m.: M. DEN BOER, 'Criminalisering van immigranten en asielzoekers in Europa. De interactie tussen criminologie en rechtshandhaving', *Recht en Kritiek* (themanummer: 'Uitsluiting, criminalisering en migratie'), 23 (1997), nr. 4, p. 331-345.

o.m. aan de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen en vandaag ook aan de Europese Unie.<sup>6</sup> M. DEN BOER spreekt in dit verband van 'versmelting van binnenlandse en buitenlandse veiligheid'.<sup>7</sup> Twee ingrijpende wetswijzigingen in 1996 zijn in ons land de vertaling van die versmelting. Zij laten iets zien van een toenemende strafbaarstelling (in de wet) van handelingen die in strijd zijn met de wet. Het betreft enerzijds de Wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging, en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet, hierna Vw.) en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.<sup>8</sup> En anderzijds, de Wet van 10 juli 1996, eveneens tot wijziging van de Vw.<sup>9</sup> De overheid zoekt greep te krijgen op de aanhoudende immigratie van vreemdelingen naar ons land. De nieuwe wetteksten moeten het o.m. mogelijk maken afgewezen asielzoekers en clandestiene vreemdelingen effectief te verwijderen. Uitbreiding van de mogelijkheid tot administratieve vrijheidsberoving, aanwijzing van een verplichte plaats van inschrijving, beperking van de steunverlening na betekening van een bevel om het grondgebied te verlaten, zijn enkele van de nieuwste controlemiddelen van de overheid.<sup>10</sup> In deze bijdrage richten wij onze aandacht o.m. op de wettelijke bepalingen die de efficiëntie van het toezicht op ongewenste migratie naar ons land migratie moeten helpen opdrijven.

In de literatuur wordt het toenemende gebruik van strafbepalingen en dwangmaatregelen bij de handhaving van een restrictief migratiebeleid sinds enkele jaren wel eens aangegeven met de uitdrukking 'criminalisering' van de migratie<sup>11</sup>, en als studieobject toegewezen aan een eigen onderzoeks domein: het 'Migratiestrafrecht'.<sup>12</sup> Migratiestrafrecht laat zich in met de studie van de (toenemende) rol van het strafrecht als sanctioneringsmechanisme voor het vreemdelingenrecht.<sup>13</sup>

Nu kan men aan de problematiek van de toenemende strafbaarstelling van handelingen die de wetgeving op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen overtreden twee soorten behandelingen wijden. Een eerste analyse overloopt de strafbepalingen *stricto sensu* die, via de strafrechtelijke weg, de hand houden aan die wetgeving. Een tweede analyse definieert haar studieobject ruimer: ze heeft aandacht, niet alleen voor de bepalingen in

6. Zie o.m.: G. VERMEULEN en T. VANDER BEKEN, Rubriek 'Internationaal strafrecht' (rubriek: 1. Schengen en de opnemings van het Schengen-Acquis in het kader van de Europese Unie), *Panopticon*, 1998, nr. 3, p. 268-269.

7. M. DEN BOER, *o.c.*, 1997, 332.

8. *B.S.*, 5 oktober 1996.

9. *Ibid.*, 5 oktober 1996.

10. Voor een gedetailleerde bespreking, zie o.m.: A. DEVILLE, *La réforme de la loi relative aux étrangers*, CRISP, Courrier Hebdomadaire, 1996, nr. 1538.

11. A.H.J. SWART, 'Criminalisering van migratie', in M.-C. FOLETS, B. HUBEAU en F. TALHAOU, (red.), *Migratie- en migrantenrecht* (Deel 2), Brugge, Die Keure, 1996, 1-22; geactualiseerde versie in: *Recht en Kritiek* (themanummer 'Uitsluiting, criminalisering en migratie'), 24(1997), nr. 4, p. 357-370.

12. Zie o.m.: A.H.J. SWART, 'Migratiestrafrecht', in F. BRUINSMA (red.), *Precaire rechtswaarden. Liber Amicorum voor A.A.G. Peters*, Arnhem, 1994, 119-134.

13. A.H.J. SWART, 'Strafrecht en vreemdelingenbeleid', *Migrantenrecht*, 1998, nr. 9, p. 263-268.

de strafrechtelijke zin, maar ook voor de andere dwangmaatregelen die in de Vreemdelingenwet zijn opgenomen en die, naast enkele andere wettelijke bepalingen<sup>14</sup>, de controle(s) op de eerbiediging van een restrictief migratiebeleid in ons land mogelijk maken.

In deze bijdrage opteren wij voor het tweede type analyse. We vermijden om die reden verder nog de term 'Migratiestrafrecht' te hanteren.

Wij hanteren voor onze analyse de volgende structuur: In een eerste deel (2. 'De Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en opeenvolgende wijzigingen') overlopen we de belangrijkste nieuwe – of aangepaste – dwangmaatregelen die in België terzake het verblijf van vreemdelingen, sinds de inwerkingtreding van de Vw. van 15 december 1980, van kracht zijn en het bewijs aanbrengen dat in ons land vandaag een restrictief migratiebeleid wordt gevoerd dat zijn voorgaande in de geschiedenis niet heeft. We hebben daarbij ook aandacht voor de wijzigingen die de federale wetgever verplicht is geweest in toepassing van de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen<sup>15</sup> in het interne recht om te zetten. In een tweede deel schetsen wij in grote lijnen de draagwijdte van de acht strafbepalingen die onder Titel IV van de Vw. zijn opgenomen (3. 'De strafbepalingen in de Vw. van 15 december 1980'). In een derde en laatste deel ten slotte (4. 'Verblijfs- en strafwetgeving: instrumenten van een restrictief migratiebeleid'), richten we de aandacht op twee knelpunten die verband houden met die toenemende rol van het strafrecht bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid: enerzijds, de discussie over het onderscheid tussen administratieve dwangmaatregelen en strafbepalingen *stricto sensu*, anderzijds, het probleem van de controle op het correcte gebruik en de interpretatie van vage rechtstermen in de verblijfsreglementering.

## **2. De Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en opeenvolgende wijzigingen**

### **2.1. DE WET VAN 1980: EEN COMPROMISTEKST**

De geest waarin, in de jaren zeventig, de werkzaamheden zijn aangevat om voor België een – voor die tijd geheel nieuwe – vreemdelingenwetgeving uit te werken – die jaren later zou leiden tot de afkondiging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna Vw.)<sup>16</sup>, was er aanvankelijk een van tegemoetkoming aan de vreemdeling. De vreemdeling werd niet (meer) in de eerste plaats

---

14. Die we in deze bijdrage evenwel buiten beschouwing laten. Men denke aan de maatregelen die het tegengaan van illegale arbeid tot voorwerp hebben.

15. 19 juni 1990, B.S., 15 oktober 1993.

16. B.S., 31 december 1980. De Vreemdelingenwet van 1980 hief de Wet van 1952 op, maar behield de Besluitwet van 12 oktober 1918 ter regeling van de bevoegdheid van de minister in oorlogstijd. Voor een vergelijking tussen de Wet van 15 december 1980 en de vroegere wetgeving: E. DE DIESBACH, *L'étranger devant la loi belge*, Brussel, Bruylant, 1981, 164-211.

gezien als een potentiële misdadiger tegen wie de eigen landgenoten beschermd moesten worden.<sup>17</sup> Integendeel, het was de bedoeling dat de wetgever ook de individuele rechten van de vreemdeling zou beschermen. Die bezorgdheid voor de vreemdeling terzake verblijf zou onder meer worden geïmplementeerd door het instellen op relatief systematische basis van rechtsmiddelen, die tegen administratieve beslissingen maatregelen zouden kunnen worden ingezet.<sup>18</sup> De wet zou, dat was althans het opzet, een einde stellen aan de rechtsonzekerheid die de wetgever<sup>19</sup> tot dan in stand had gehouden.

De repressieve elementen zouden daarbij ondergeschikt zijn.<sup>20</sup> De aandacht ging niet alleen naar het opzetten van een coherent administratief systeem van rechtsbescherming dat in voldoende rechtsmiddelen voorzag, ook met de psychologische gevolgen voor de vreemdeling van een dergelijke keuze diende rekening te worden gehouden, zo luidde de redenering.<sup>21</sup>

De wetgevende werkzaamheden leidden uiteindelijk tot de reeds genoemde Wet van 15 december 1980 (Vw.). De Vw. van 1980 is een historisch compromis geworden tussen, enerzijds, de betrachting vreemdelingen op ons grondgebied terzake toegang en voortgezet verblijf tegen willekeurige behandelingen door toedoen van de overheid te beschermen en, anderzijds, overwegingen gericht op de ordehandhaving. De geest van fundamenteel wantrouwen tegenover vreemdelingen, die aan de basis had gelegen van de vorige opeenvolgende vreemdelingenwetten in ons land, is in 1980 weliswaar niet geheel uit de nieuwe wetgeving verdwenen.<sup>22</sup> Met de jaren zou dat wantrouwen terug toenemen, zoals we zullen aantonen. F. RIGAUX geeft die dubbele geest – van openheid én afscherming – waarin destijds de Vw. van 1980 is uitgewerkt, als volgt weer: '*A plusieurs reprises au cours des dernières années, certains se sont demandés si, après le ralentissement de la croissance économique ayant soutenu les vagues successives d'immigration*'<sup>23</sup>, *il était encore*

---

17. L. DE WILDE, 'Geplande wijzigingen aan de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie: Preadvies', *R.W.*, 1971-72, (1081) 1099.

18. L.-P. SUETENS, m.m.v. R. LEYSEN, *De rechtsbescherming van vreemdelingen bij het binnenkomen en het gedwongen verlaten van het grondgebied in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 1.

19. Voor een gedetailleerde juridische analyse van de situatie voor 1980, zie o.m.: B. HANOTIAU, 'Principales sources légales, réglementaires, conventionnelles, jurisprudentielles et doctrinales en matière de condition des étrangers en Belgique', *Ann.dr.*, 1970, 569-603; en, vanuit een ruimer sociaal-politiek kader: P. HULLEBROECK, 'Het algemene migrantenbeleid en de wetgeving over de vreemdelingen', in A. MORELLI (red.), *Geschiedenis van het eigen volk*, Leuven, Kritak, 1993, 127-146; zie ook: F. CAESTECKER, *Ongewenste gasten. Joodse vluchtelingen en migranten in de dertiger jaren*, Brussel, VUB Press, 1993.

20. Ook al is het zo dat de verdere inschakeling van strafmaatregelen in de verblijfsreglementering als dusdanig toen nagenoeg niet in vraag is gesteld (M. DE KOCK, 'Het statuut van de vreemdeling: Preadvies', *R.W.*, 1971-72, 1833).

21. *Ibid.*, 1834 en L. DE WILDE, *o.c.*, 1971-72, 1084.

22. M. DE KOCK, J. DE CEUSTER en J. DE JONGHE, *De nieuwe verblijfswetgeving voor vreemdelingen*, Antwerpen, Kluwer, 1982, 185.

23. Tussen het begin van de werkzaamheden en de afkondiging van de Vw. van 1980 – zowat tien jaar later – had het land de economische terugslag van de jaren zeventig moeten verwerken.

*opportun d'adopter une loi plus libérale à l'égard des étrangers résidant en Belgique. [...] La réponse affirmative n'est cependant pas douteuse. C'est la découverte du caractère structurel du phénomène de l'immigration et non les courbes de développement économique qui justifie la reconnaissance aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille d'un statut administratif soumettant le séjour à des règles plus sûres et plus stables et par conséquent mieux en harmonie avec la permanence de leur établissement'.<sup>24</sup>*

De wetgever is in 1980 evenwel niet zo ver gegaan radicaal terug te grijpen naar de optie die was genomen ten tijde van de meest liberale periode uit de geschiedenis van het Belgisch vreemdelingenbeleid – dat was de situatie van voor 1939<sup>25</sup>, wat onder meer tot gevolg zou hebben gehad dat alle strafmaatregelen uit de wet werden geweerd. Zover is men begin de tachtiger jaren niet gegaan. Wél nieuw is het feit dat in de (nieuwe) Vw. de misdrijven duidelijker zijn aangegeven.<sup>26</sup> Ook heeft de wetgever in 1980 de strafmaat voor elke overtreding van de reglementering op het verblijf meer in overeenstemming met de ernst ervan gebracht.<sup>27</sup> Zo heeft de wetgever in 1980 o.m. een onderscheid gemaakt tussen de navolgende misdrijven: bankbreuk, onwettige binnenkomst en onwettig verblijf, het zich onttrekken aan vrijheidsbeperkende maatregelen, hulp aan illegalen<sup>28</sup>, valse getuigenis(sen)<sup>29</sup>, en daarnaast heeft hij ook voorzien in de strafrechtelijke sanctionering van enkele administratieve inbreuken.

De administratieve vrijheidsberoving was voortaan toelaatbaar in drie situaties. Vooreerst, de vrijheidsberoving in afwachting van de gedwongen tenuitvoerlegging van een (reeds genomen) verwijderingsmaatregel.<sup>30</sup> Vervolgens, de vrijheidsberoving van de vreemdeling die kandideert voor de hoedanigheid van vluchteling, in afwachting van een uitspraak over de ontvankelijkheid van die kandidatuur.<sup>31</sup> Ten slotte, de vrijheidsberoving in afwachting van een uitspraak over het verzoek tot

---

24. F. RIGAUX, 'Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers. La loi du 15 décembre 1980', *J.T.*, 1981, (105), 112.

25. *Cf. supra*, noot 19.

26. Zo heeft in 1980 o.m. art. 79 Vw. een einde gesteld aan de discussie over de vraag of de niet-naleving van administratieve plichtplegingen een vorm van onwettig verblijf opleverde, die als wanbedrijf gesanctioneerd kon worden, dan wel als een overtreding, of integendeel, op zich geen strafbaar feit was. L. DUPONT en D. TILLEMANS, *o.c.*, 1981, 48; en verdere referenties daar, evenals M. DE KOCK, J. DE CEUSTER en J. DE JONGHE, *o.c.*, 1982, 177-178.

27. Hetgeen o.m. meebracht dat de bepalingen voor onwettige binnenkomst en onwettig verblijf lagere straffen voorzagen dan in 1952.

28. In 1980 werden de woorden '*willens en wetens*' in de wet ingevoegd (*cf. infra* 4.3.).

29. Dit n.a.v. het toelaten van het getuigenverhoor voor de Adviescommissie voor de vreemdelingen-zaken (*cf. infra* 4.4.).

30. De opsluitingsduur voorzien in art. 7, 25 en 27 Vw. zoals bepaald in de Vw. van 1980, met een verschillende termijnberekening voor elk van de genoemde bepalingen (respectievelijk: de duur strikt noodzakelijk voor de uitvoering van de maatregel; één maand, verlengbaar met zowel de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening als de rechtspleging van het beroep tot vernietiging; en tenslotte, één maand, (enkel) verlengbaar met de duur van het onderzoek van het verzoek tot herziening), is inmiddels bij wetwijziging in 1996 *verlengd* (*cf. infra* 3.8. en noot 51).

31. Art. 54 Vw.

herziening tegen een verwijderingsmaatregel, en dit voor de duur van het onderzoek.<sup>32</sup> Terwijl de wetgever in 1952 het beroep bij de rechterlijke macht tegen administratieve maatregelen van vrijheidsberoving had beperkt tot één enkele hypothese<sup>33</sup>, veralgemeende hij in 1980 dit rechtsmiddel om ze in de regel open te stellen voor elke vreemdeling die, op grond van een administratieve beslissing, van zijn vrijheid wordt beroofd.

Naar analogie met wat reeds voor de Wet van 1980 was uitgewerkt, met name in de Wet van 1952<sup>34</sup>, kon de vrijheidsbeperking in de nieuwe regeling verschillende vormen aannemen: de verplichting een bepaalde plaats te verlaten, de verplichting van een bepaalde plaats verwijderd te blijven, de verplichting in een bepaalde plaats te verblijven. De mogelijkheid om het aantal vreemdelingen in bepaalde gemeenten te beperken<sup>35</sup> werd in 1980 niet in de wet overgenomen.<sup>36</sup> De vrijheidsbeperking in de zin van een verplichting voor de betrokken vreemdeling om op een bepaalde plaats te verblijven, wordt in de Vw. van 1980 in de vijf navolgende situaties voorzien: in geval de vreemdeling de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad<sup>37</sup>; in geval de vreemdeling niet vrijwillig gevolg geeft aan het bevel om het land te verlaten, in geval van terugwijzing of uitzetting<sup>38</sup>; vervolgens in geval de vreemdeling die de hoedanigheid van vluchteling heeft aange-

---

32. Art. 67, tweede lid Vw.

33. Met name in art. 9 van de Wet van 1952 (*cf. infra* noot 34).

34. In artikel 12 van de Wet van 28 maart 1952 werden vijf misdrijven opgesomd, alle strafbaar gesteld met een strafmaat die kon oplopen tot één jaar gevangenisstraf. Naar het voorbeeld van de oorlogswetgeving van 1939 werd in de Wet van 1952 een zeer ruime discretionaire macht verleend aan de uitvoerende macht, met de risico's van administratieve willekeur vandien. Zo voorzag bijvoorbeeld art. 8 van de wet (ook al werd van deze mogelijkheid in de praktijk slechts weinig gebruik gemaakt, zo merkt DE DIESBACH op (E. DE DIESBACH, *L'étranger devant la loi belge, s.l., 1972, 7*) de terbeschikkingstelling van de vreemdeling aan de regering met het oog op uitwijzing of uitzetting van de vreemdeling, indien de minister dit noodzakelijk achtte voor de vrijwaring van de openbare orde en de veiligheid van de staat. In de praktijk paste de Vreemdelingenpolitie (inmiddels de Dienst voor Vreemdelingenzaken) de administratieve vrijheidsberoving toe, zelfs buiten de in de Wet van 1952 opgesomde gevallen (met name, in de gevallen bedoeld in art. 3, 2°, tweede lid; art. 7, eerste en tweede lid; art. 8 en art. 9. Zij steunde zich daarbij op art. 3, 1° van de Wet van 1952 die haar een politionele bevoegdheid toekende. L. DUPONT en D. TILLEMANS, 'Administratieve en strafrechtelijke sancties', in H. VAN HOUTTE (red.), *De vreemdelingenwet. Commentaar op de Wet van 15 december 1980*, Antwerpen, Kluwer, 1981, (25), 43). Als rechtsmiddel tegen dergelijke vrijheidsberovingen voorzag de wet slechts in één enkele hypothese (met name, de hypothese (art. 9) van opsluiting in afwachting van een verwijdering waarover al was beslist, maar die door feitelijke omstandigheden onmogelijk was geworden) een beroepsmogelijkheid bij de Raadkamer, die bovendien slechts over een beperkte controlebevoegdheid beschikte (het onderzoek betrof enkel de controle op het bestaan van een belemmering tot uitwijzing of uitzetting, zonder dat de Raadkamer daarbij de bevoegdheid had om de opportuniteit of zelfs maar de gegrondheid van de aangevochten verwijderingsmaatregel te onderzoeken).

35. Het vroegere art. 2 D van de Wet van 1952.

36. Dit vanuit de visie dat enkel de persoonlijke situatie van de vreemdeling de beperking van diens circulatie- of verblijfsrecht zou kunnen verantwoorden. Van die visie is de wetgever in 1984 weliswaar afgestapt, toen in de Vw. art. 18bis is ingevoegd (*cf. infra* noten 52 en 53).

37. Art. 22 Vw.

38. Art. 30 Vw.

vraagd niet in het bezit is van de vereiste documenten om in een andere hoedanigheid tot het Rijk te worden toegelaten. In afwachting dat is beslist over de aanvraag van de kandidaat-vluchteling of totdat het bevel om het grondgebied te verlaten is afgeleverd, geldt dat een verplichte plaats van inschrijving zal worden toegewezen<sup>39</sup>; verder, in geval van verzoek tot herziening dat is gericht tegen een gedwongen verwijderingsmaatregel<sup>40</sup>; en tenslotte, in geval een vreemdeling bij beslissing van de Raadkamer in vrijheid wordt gesteld, kan de minister deze vreemdeling verplichten in een bepaalde plaats te verblijven, hetzij totdat de tegen hem uitgevaardigde (verwijderings)maatregel ten uitvoer wordt gelegd, hetzij totdat over zijn verzoek tot herziening is beslist.<sup>41</sup>

Zowel de grondslag als de doelstelling(en) van een vrijheidsbeperkende, respectievelijk een vrijheidsberovende maatregel kunnen variëren.<sup>42</sup> Zo voorziet artikel 7 Vw. in 1980 dat de vrijheidsberoving van de vreemdeling slechts mogelijk is zo de minister '[...] *het nodig acht*'. In artikel 25 Vw. zijn voor de terugwijzing of de uitzetting met terugleiding '*uitzonderlijk ernstige omstandigheden*' vereist. Artikel 27 Vw. bepaalt weliswaar dat het volstaat dat de vreemdeling de termijn voor vrijwillige uitvoering van de verwijderingsmaatregel laat verstrijken, opdat hij/zij met dwang zou kunnen worden verwijderd, eventueel met opsluiting voor de tijd die noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel. De vrijheidsberoving of -bepanking zijn niet noodzakelijk gekoppeld aan een gedwongen verwijdering.

## 2.2. OPEENVOLGENDE WETSWIJZIGINGEN NA 1980

Na de inwerkingtreding van de Wet van 15 december 1980 zouden, in een hoog tempo, verschillende wetswijzigingen elkaar opvolgen.<sup>43</sup> Die opeenvolgende wetswijzigingen hebben de wetgeving terzake het verblijf van vreemdelingen op Belgisch grondgebied gaandeweg ondoorzichtig gemaakt.<sup>44</sup> We hebben elders geschre-

39. Art. 54 Vw.

40. Art. 67 Vw.

41. Art. 73 Vw.

42. M. DE KOCK, J. DE CEUSTER en J. DE JONGHE, *o.c.*, 1982, 170.

43. Met name – om hier slechts de belangrijkste wetswijzigingen op te sommen: bij Wet van 28 juni 1984, *B.S.*, 12 juli 1984; Wet van 14 juni 1987, *B.S.*, 18 juli 1987, *err. B.S.*, 14 augustus 1987; Wet van 18 juli 1991, *B.S.*, 26 juli 1991; Wet van 6 mei 1993, *B.S.*, 21 mei 1993; Wet van 1 juni 1993, *B.S.*, 17 juni 1993; Wet van 6 augustus 1993, *B.S.*, 26 oktober 1993; Wet van 24 mei 1994, *B.S.*, 21 juli 1994; Wet van 8 maart 1995, *B.S.*, 25 april 1995; Wet van 13 april 1995, *B.S.*, 25 april 1995, en ten slotte, de verder in deze bijdrage besproken Wet van 10 juli 1996, *B.S.*, 5 oktober 1996 en de Wet van 15 juli 1996, *ibid.*

44. We geven hiervan een illustratie. Met betrekking tot vrijheidsberovende maatregelen bijvoorbeeld, is Babylonische spraakverwarring ontstaan sinds de wetgever zelf voor de vrijheidsberoving uiteenlopende termen hanteert: '*opsluiting*' (Art. 7, 27, 63/5 en 67 Vw.), '*ter beschikking stelling van de regering*' (art. 25, 52bis en 54, § 2 Vw.), '*vasthouding*' (art. 74/5 en 74/6 Vw.). De terminologie is verwarrend, het bedoelde resultaat is weliswaar hetzelfde: de vreemdeling wordt opgesloten (D. VANHEULE, 'Vrijheidsberoving in het vreemdelingenrecht' (noot onder Cass., 9 juli 1993). *Rec. Arr.*

ven dat de wetgever bij wijlen met dubbel krijgt heeft geschreven.<sup>45</sup> Een algemene vaststelling, die we hier aan de hand van enkele voorbeelden toelichten, is dat de opeenvolgende wetwijzigingen, na 1980, stapsgewijze aan het 'acquis' van de hervormingen van 1980 hebben gesleuteld, zoniet rechtstreeks ten koste van de individuele rechtsbescherming, minstens onrechtstreeks ten koste van de mogelijkheden voor vreemdelingen om op legale wijze toegang te krijgen tot ons land en/of op Belgisch grondgebied te verblijven. We hebben hier, zoals gezegd, vooral aandacht voor de straf- en dwangmaatregelen.

Zo zijn onder meer aan het systeem van vrijheidsberoving wijzigingen gebracht. In 1991<sup>46</sup> is in de Vw. artikel 74/5 ingevoegd. Zowel de vreemdeling die kan worden teruggedreven als de asielzoeker die tracht het Rijk binnen te komen zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten en die aan de grens zijn asielverklaring aflegt, kunnen – in afwachting van de machtiging om in het Rijk toegelaten te worden of van zijn/haar terugdrijving – worden vastgehouden in een '[...] *welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied*'. Een verdere uitbreiding van de mogelijkheden om asielzoekers op te sluiten volgde in 1993<sup>47</sup>: het nieuwe artikel 74/6 Vw. voorziet de vasthouding van de vreemdeling die op onregelmatige wijze het land is binnengekomen of van wie het verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn, of nog, aan wie de hoedanigheid van vluchteling is ontzegd krachtens artikel 52 Vw.<sup>48</sup> Diezelfde wet voerde in 1993 ook een artikel 52bis Vw. in: een kandidaat-vluchteling kan worden verplicht '[...] *in een bepaalde plaats te verblijven gedurende de*

---

→

Cass., 1993, (203), 203), ook al zijn de casusposities niet identiek. Zo is er de vrijheidsberoving die het gedrag van de vreemdeling sanctioneren; de vrijheidsberoving van vreemdelingen in afwachting dat over hun verblijfsstatus een definitieve beslissing wordt genomen (art. 52bis, 54, § 2, 63/5, 67, 74/5 en 74/6 Vw.); de vrijheidsberoving van vreemdelingen die zijn uitgezet of teruggewezen en aan wie een bevel om het grondgebied te verlaten is betekend (art. 7, 25 en 27 Vw., D. VANHEULE, *ibid.*, (203), 203; F. BERNARD, 'Les mesures privatives de liberté de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', *Panopticon*, 1994, (532), 543) stelt in dit verband vast: '*En réalité, il n'est pas une mesure d'éloignement qui ne puisse être accompagnée d'une mesure privative de liberté*') met binnen deze laatste categorie het bijkomend onderscheid dat o.m. F. RIGAUX maakt (F. RIGAUX, *o.c.*, 1981, 97) tussen art. 7 en 25 Vw. enerzijds, en art. 27 (e.v.) Vw. anderzijds: de eerste subcategorie veronderstelt dat op het ogenblik waarop de verwijderingsmaatregel is genomen, de bevoegde administratieve overheid bovendien beslist er onmiddellijk gevolg aan te geven door de vreemdeling zonder uitstel terug te leiden naar de grens. Art. 27 Vw. daarentegen veronderstelt dat er een bepaald uitstel werd toegekend, maar dat de vreemdeling er uit eigen beweging geen gevolg aan heeft gegeven. Enkel aan deze tweede categorie vreemdelingen wordt de keuze gelaten van de grens waarheen hij/zij teruggeleid zal worden.

45. M.-C. FOBLETS, 'De nieuwe vluchtelingenwet en de vreemdelingenwet in het algemeen: schrijft de wetgever met dubbel krijgt?', in: M.-C. FOBLETS en S. PARMENTIER (red.), *De nieuwe vluchtelingenwet, commentaar op de Wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, (183), 198.

46. Wet van 18 juli 1991. Deze wet voerde een Titel IIIter in: '*Bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde vreemdelingen die zich aan de grens bevinden*'.

47. Bij Wet van 6 mei 1993 (B.S., 21 mei 1993).

48. Dat wil zeggen dat de aanvraag onontvankelijk is verklaard.

tijd dat zijn aanvraag in onderzoek is' indien ernstige redenen bestaan hem/haar te beschouwen als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.<sup>49</sup>

Niet alleen zijn gaandeweg de mogelijkheden van vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking uitgebreid, ook de maximale duur van vrijheidsberoving is verlengd. Overeenkomstig het in 1991 ingevoegde artikel 74/5 Vw. konden voortaan kandidaat-vluchtelingen en vreemdelingen die kunnen worden teruggedreven gedurende een termijn van twee maanden (tot dan was de termijn vastgelegd op één maand) aan de grens ('in een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied') worden vastgehouden. Dezelfde termijn is toen ook voorzien in artikel 74/6 Vw., met name voor de duur van de vasthouding van de vreemdeling die op onregelmatige wijze het land is binnengekomen of van wie het verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn, of nog, aan wie de hoedanigheid van vluchteling is ontzegd krachtens artikel 52 Vw.<sup>50</sup> Die termijn van twee maanden is in 1993 overigens als het ware veralgemeend: ook elders in de wet zijn vrijheidsberovingen voorzien, die in 1993 zijn verlengd tot (maximum) twee maanden.<sup>51</sup>

Ook aan de vrijheidsbeperkende maatregelen is sinds 1980 gesleuteld. Bij Wet van 28 juni 1984 is onder een nieuw hoofdstuk IVbis, '*Beperkingen van het verblijf of de vestiging van vreemdelingen in bepaalde gemeenten*', een artikel 18bis ingevoegd. Op grond van artikel 18bis Vw. kan de Koning bepaalde gemeenten van het Koninkrijk toelating verlenen om op hun grondgebied vreemdelingen te verbieden er te verblijven of zich te laten inschrijven, als de gemeentelijke overheid oordeelt

---

49. Hij of zij kan desgevallend voorlopig ook ter beschikking van de regering worden gesteld. Voor een kritische analyse, zie o.m.: F. VERSCHUEREN, 'De gesloten centra voor asielzoekers en illegale vreemdelingen', in J. GEBOERS, G. SMAERS en W. VAN LAETHEM (red.) *Detentie in België. Een kritische analyse van het rapport van het Europees Comité ter Preventie van Foltering over hun eerste bezoek in België*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1995, (108), 110-111. De wet verplicht weliswaar de bevoegde overheid niet om asielzoekers op te sluiten, maar creëert daartoe enkel de mogelijkheid. De opportuniteit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Zie ook: J.-Y. CARLIER, *Droits des réfugiés*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 77.

50. Cf. *supra* noot 48.

51. Dit omdat volgens de Memorie van Toelichting bij de Wet van 1993 de ervaring uit het verleden had geleerd dat een maximumtermijn van één maand te kort was voor de administratie om aan het doel van de hechtenis te kunnen beantwoorden, met name de betrokkene effectief van het grondgebied te verwijderen (*Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 556/1, 2). Over de oorspronkelijke beloften van de minister in het voorontwerp van wet getoetst aan de afgekondigde wettekst: M.-C. FOBLETS, o.c., 1993. De duur van de opsluiting van een vreemdeling kon in 1993 overigens in totaal hoger liggen dan twee maanden, bijvoorbeeld wanneer opeenvolgende aanhoudingen hadden plaatsgevonden, met tussenperiodes van invrijheidstelling van één maand, één week, of zelfs maar één dag, .. Naast de problematiek van de telkens opeenvolgende aanhoudingen is er ook de discussie over de (fictie van niet)overschrijding van de maximumtermijn van de vrijheidsberoving. De detentie kan worden verlengd boven de wettelijke maximumtermijn, bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling door zijn houding bij de gedwongen repatriëring zijn effectieve vertrek onmogelijk maakt: het volstaat dat, nadat de handboeien kortstondig werden losgemaakt, de vreemdeling zich tegen zijn verwijdering blijft verzetten, opdat deze terug wordt vastgehouden en een nieuwe wettelijke termijn begint te lopen (in die zin: Cass., 29 mei 1990, *Arr. Cass.*, 1989-90, 1244; *J.T.*, 1990, 696); volgens L. DENYS heeft de houding van de vreemdeling (aanvaarding of weigering van repatriëring) geen belang.

dat de toename van het aantal inwoners van buitenlandse herkomst in deze gemeente(n) buiten verhouding is.<sup>52</sup> Er is over de toepassing van artikel 18bis Vw. destijds veel kritiek geleverd. Menigeen heeft de wettelijkheid ervan in vraag gesteld.<sup>53</sup> De praktijk heeft evenwel uitgewezen dat het effect van deze bepaling – opzet was de nieuwkomers over het Belgisch grondgebied te verspreiden – omzeggens verloochenbaar is geweest. Momenteel is geen uitvoeringsbepaling van kracht die in toepassing van artikel 18bis Vw. gemeentelijke administraties in het Koninkrijk de toelating verleent bepaalde categorieën vreemdelingen op hun grondgebied te weigeren.

Weliswaar is inmiddels in een andere gedaante het spreidingsconcept heropgedoken: de Wet van 24 mei 1994 organiseert een zogenaamd 'wachregister' voor kandidaat-vluchtelingen.<sup>54</sup> Over het principe van de verplichte plaats van inschrijving als techniek van controle van bepaalde categorieën vreemdelingen is sinds de Wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend, veel te doen geweest.<sup>55</sup> Met de toekenning van een verplichte plaats van inschrijving beschikt de federale overheid over een plurifunctioneel beleidsinstrument. Hoofdbedoeling van de invoering van het wachregister in 1994 was de controle op het verblijf van asielzoekers op te drijven: asielzoekers zouden voortaan niet meer door toedoen van de gemeentelijke administratie worden ingeschreven, maar op initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde (*in concreto*, de Dienst Vreemdelingenzaken). Via een van hogerhand uitgestippeld spreidingsplan, dat rekening zou houden met de bezettingsgraad van de opvangcentra voor asielzoekers en met een harmonieuze spreiding van nieuwkomers over de gemeenten van het Koninkrijk, zouden asielzoekers worden doorverwezen naar de verschillende OCMW-diensten van het land. Bedoeling was om per asielzoeker één, en slechts één, OCMW-dienst aan te duiden die bevoegd is voor de steunverlening. De 'verplichte plaats van inschrijving' is een soort administratieve verblijfplaats waar de asielzoeker die erom verzoekt OCMW-steun kan aanvragen. Daarin ligt de tweede functie van het principe van verplichte verblijfplaats, met name de samenwerking tussen OCMW-diensten onderling bevorderen en de strijd aanbinden tegen de risico's van dubbele uitkeringen aan vreemdelingen die zich bij verschillende OCMW's aandienen.

Zoals gezegd, is er over de verplichte verblijfplaats heel wat te doen geweest, zowel in de literatuur als in de rechtspraak. In een door meerdere auteurs uitbundig

---

52. Als rechtvaardiging van deze maatregel is destijds de bekommernis ingeroepen om, enerzijds, xenofobie te voorkomen en, anderzijds, de sociale vrede te behouden.

53. Zie o.m.: G.-H. BEAUTHIER, *Le droit des étrangers et le Code de la nationalité*, Brussel, Vie Ouvrière, 1984, 124.

54. Wijziging van art. 12 Vw., evenals van art. 54 Vw. Zie o.m.: M.-C. FOBLETS en F. BERNARD, 'L'inscription administrative obligatoire de certains demandeurs d'asile et le registre d'attente', *R.D.E.*, 1995, 151-157.

55. *B.S.*, 21 juli 1994; ook Wet op de wachregisters genoemd; M.-C. FOBLETS en F. BERNARD, *ibid.*, 1995; I. POPPE, 'Wachregister en spreidingsplan', *T. Vreemd.*, 1996, nr. 1, p. 3-17.

gecommentarieerd arrest van 14 juli 1994 oordeelde het Arbitragehof dat de verplichte verblijfplaats niet in strijd is met de vrije keuze van verblijfplaats, gegarandeerd door artikel 2 van het Vierde Protocol bij het E.V.R.M. (en door het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchteling). De verplichting om op een bepaalde plaats ingeschreven te zijn, aldus het Hof, schendt op zich niet het recht om in alle vrijheid een woonplaats te kiezen.<sup>56</sup>

### **3. De recentste wetswijzigingen: de Wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de Vw. en van de Organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S., 5 oktober 1996) en de Wet van 10 juli 1996, eveneens tot wijziging van de Vw. (B.S., 5 oktober 1996)**

De Vw. van 1980 is, zoals gezegd, herhaaldelijk gewijzigd. De laatste grondige wijzigingen dateren van 1996. Over het opzet van de wetgever in 1996 is geen twijfel mogelijk. Dat opzet ligt in het verlengde van wat de opeenvolgende wetswijzigingen na 1980 hebben duidelijk gemaakt: ook de wetswijzigingen van juli 1996 moesten in de eerste plaats een efficiënter verwijderingsbeleid helpen mogelijk maken. Ongewenste vreemdelingen moeten worden teruggedreven, bij voorkeur nog voor zij het grondgebied betreden, asielaanvragen moeten zo snel mogelijk worden behandeld en illegaal hier verblijvende vreemdelingen van het grondgebied worden verwijderd.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken is de regering er niet voor teruggeëindsd verregaande maatregelen te treffen die, zowel voor als na de inwerkingtreding van de wetswijzigingen, voor heel wat beroering hebben gezorgd. Zo hebben, nog voor de afkondiging van de wet, o.m. het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding, de Nationale Orde van Advocaten, maar ook politici binnen de meerderheidspartijen kritiek gehad op het geplande beleid. Voornamelijk de bepalingen die de administratieve detentie van vreemdelingen verlengen, de verplichte taalkeuze in het kader van asielprocedure opleggen, de OCMW-steun aan illegale verblijfhouders beperken en de controletaken van internationale lucht- en zeevervoerders verruimen, moesten het daarbij ontgelden. Het heeft niet mogen baten, de wetsontwerpen zijn zo goed als 'ongehavend' de wetgevende kamers gepasseerd. Ook met de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State is in menig opzicht nauwelijks rekening gehouden. We overlopen hier kort de wijzigingen die,

---

56. Gewaarborgd meer bepaald door art. 31 Asielverdrag, art. 2 Vierde Protocol E.V.R.M. en art. 12 I.V.B.P.R. Arbitragehof, Arrest nr. 61/94 van 14 juli 1994; commentaar, o.m.: B. BLERO, 'Protection constitutionnelle et internationale des demandeurs d'asile. Quelques considérations à propos de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 1994 annulant partiellement certaines modifications apportées au statut des réfugiés par la loi du 6 mai 1993', *R.B.D.C.*, 1994, 241-282; zie ook: M. BOSSUYT, 'Het Arbitragehof en de opschortingsmogelijkheid door de Raad van State van de bevestigende beslissingen van de Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen', in K. DE FEYTER, M.-C. FOBLETS en B. HUBEAU (red.), *Migratie- en migrantenrecht, Recente ontwikkelingen*, deel I, Brugge, Die Keure, 1995, 77-98; M. VAN DE PUTTE, 'Herfstnoot onder een zomers arrest', *T. Vreemd.*, 1994, p. 188 e.v.

rechtstreeks of onrechtstreeks, verband houden met het voorwerp van onze analyse: straf- en dwangmaatregelen.<sup>57</sup>

### 3.1. DE TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED (ART. 3 VW.)

De wetgever voerde in 1996 een aantal nieuwe mogelijkheden in om een vreemdeling aan de grens de toegang tot het grondgebied te weigeren, met name kan de vreemdeling worden teruggedreven ‘*wanneer hij aangetroffen wordt in een luchthaventransitzone zonder in het bezit te zijn van de [...] vereiste documenten*’ (art. 3, 2° Vw.) of nog, ‘*wanneer hij, zo nodig, geen documenten kan overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijven en de verblijfsomstandigheden*’ (art. 3, 3°). Artikel 3 Vw. voorziet dat voortaan een vreemdeling eveneens kan worden teruggedreven ‘*wanneer hij door de minister of diens gemachtigde geacht wordt de openbare rust, de openbare orde of de veiligheid van het land te kunnen schaden*’ (art. 3, 7° Vw.). De nieuwe voorwaarde is in wel zeer ruime termen geformuleerd: de minister of zijn gemachtigde beschikken over een vrijwel discretionaire macht. Tot dan vereiste de wetgever dat de vreemdeling de openbare orde, de openbare rust of de veiligheid van het land daadwerkelijk had geschaad. Voortaan kan een vreemdeling eveneens worden geweigerd ‘*wanneer hij door de minister [...] geacht wordt de nationale betrekkingen van België of van een staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt* [hierover: zie verder], *te kunnen schaden*’ (art. 3, 6°). In dat laatste geval is de bevoegdheid van de minister wel iets beperkter. Hij alleen kan de beslissing nemen, niet de Dienst Vreemdelingenzaken, en dan nog, op eensluitend advies van de Commissie van advies voor vreemdelingen.

### 3.2. BEVEL HET GRONDGEBIED VOOR EEN BEPAALDE DATUM TE VERLATEN (ART. 7 VW.)

Ook via het bevel om het grondgebied te verlaten worden in 1996 nieuwe mogelijkheden tot verwijdering van vreemdelingen ingevoerd. Deels hebben ze te maken met de uitvoering van onze verplichtingen in het kader van de Schengen-akkoorden<sup>58</sup> (art. 7, 4°, 5°, 9° en 10° Vw.), deels voert artikel 7 Vw. een ruimere omschrijving in van de criteria die de aflevering van een bevel om het grondgebied voor een bepaalde datum te verlaten wettigen. Zo volstaat het voortaan dat de vreemdeling ‘*[...] geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden*’ of langer dan de voorziene termijn in het land verblijft of ‘*er niet in slaagt het bewijs te leveren dat deze termijn niet overschreden werd*’ (art. 7, 2°) opdat hem, op rechtsgeldige wijze, een bevel om het grondgebied voor een bepaalde datum te verlaten kan worden betekend.

57. Om die reden laten we hier, bijvoorbeeld, de wijziging met betrekking tot de *taal van de procedure* (art. 51/4 Vw.) onbesproken.

58. Cf. *infra* 4.6.

### 3.3. DE TENLASTENEMING (ART. 3BIS VW.)

Over de tenlasteneming van vreemdelingen in België heerst veel onduidelijkheid. Er is in de literatuur herhaaldelijk gewezen op de nadelige effecten van een onduidelijke wettelijke regeling, zoals de ongelijke toepassing van de criteria bij de aflevering door de gemeentelijke administraties van attesten van tenlasteneming en de grote rechtsonzekerheid wat betreft de concrete toedracht, voor zowel de tenlastenemer als de vreemdeling(en) ten laste, van een dergelijke voorwaarde.<sup>59</sup> De wetgever heeft de tenlasteneming nu in een van de aanhefartikelen van de Vw. opgenomen (art. 3bis Vw.). Het komt er voor de wetgever vooral op aan de financiële weerslag voor de overheid van bepaalde types van verblijf van vreemdelingen in ons land te beperken door de mogelijkheden om de tenlastenemer aan te spreken *uit te breiden*: voortaan kunnen vreemdelingen die het bewijs moeten leveren dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken voor de duur van het in België voorgenomen bewijs (toelatingsvoorwaarde, art. 3, 4°), dat bewijs ook leveren door een attest van tenlasteneming voor te leggen dat *gedurende twee jaar* een tenlastenemer tegenover de Belgische Staat en het O.C.M.W. verbindt de kosten van gezondheidszorgen, verblijf en desnoods repatriëring van de vreemdeling voor zijn rekening te nemen (art. 3bis, § 1). Bij K.B. van 11 december 1996 zijn inmiddels ook de uitvoeringsmodaliteiten van de tenlasteneming in detail geregeld (opgenomen in art. 17/2 t/m 17/6, K.B. 8 oktober 1981). De garant kan enkel afstand doen van zijn verbintenis indien de minister of zijn gemachtigde een nieuwe verbintenis aanvaardt, die door een andere persoon ondertekend werd (art. 17/6 K.B. 8 oktober 1981). Wat in de verblijfsreglementering aanvankelijk vooral bedoeld was als een bijkomende toelatingsvoorwaarde voor studenten<sup>60</sup>, is nu veralgemeend. Ook hier beschikt de Dienst Vreemdelingenzaken over een bijna discretionaire bevoegdheid. Het advies dat de gemeente kan geven met betrekking tot de financiële draagkracht van de tenlastenemer is niet bindend. De Dienst Vreemdelingenzaken beslist soeverein.

### 3.4. VINGERAFDRUKKEN (ART. 51/3 VW.)

Artikel 51/3 Vw. somt de categorieën vreemdelingen op die voortaan aan het nemen van vingerafdrukken kunnen worden onderworpen. Dat zijn: de vreemdeling die asiel aanvraagt (art. 51/3, 1° Vw.); de vreemdeling die ons land in het kader van de Schengenovereenkomst moet overnemen om diens asielaanvraag te behandelen (art. 51/3, 2°; over die overnameplicht, zie verder), de vreemdeling voor wie er aanwijzingen bestaan dat hij zich reeds vluchteling heeft verklaard (art. 51/3, 3° Vw.), de asielzoeker van wie de identiteit onzeker is (art. 51/3, 4° Vw.). Vooral de bepaling dat afdrukken kunnen worden genomen van de vreemdeling van wie er *'aanwijzingen'* bestaan dat hij zich eerder reeds vluchteling heeft verklaard, laat veel interpre-

59. Zie o.m. E. MIGNON, 'Quelques éléments de compréhension de l'engagement de prise en charge prévu par l'article 60,2°, de la loi du 15 décembre 1980', *Rev. dr. étr.*, 1992, nr. 68, p. 49-60.

60. E. DERRIKS, 'Les étudiants étrangers', *ibid.*, 1996, nr. 90, p. 475-487.

tatiemarge aan de Dienst Vreemdelingenzaken. In de praktijk wordt nu systematisch een vingerafdruk van elke kandidaat-vluchteling genomen. De hypothese dat de vreemdeling zou weigeren zijn vingerafdruk te laten afnemen, is niet door de wetgever voorzien.

### *3.5. DE VERPLICHTE VERBLIJFPLAATS (art. 54, § 3; 63/3, § 2 Vw. en art. 57ter O.C.M.W.-WET VAN 8 JULI 1976)*

Over het principe van de verplichte plaats van inschrijving als techniek van controle van bepaalde categorieën vreemdelingen is, zoals gezegd<sup>61</sup>, naar aanleiding van de afkondiging van de Wet van 24 mei 1994 tot oprichting van een wachtregister voor vreemdelingen die zich vluchteling verklaren of die vragen om als vluchteling te worden erkend (*B.S.*, 21 juli 1994; ook Wet op de wachtregisters genoemd) nogal wat te doen geweest.

Het principe van de verplichte plaats van inschrijving geldt sinds de Wet van 15 juli 1996 als de algemene regel in de fase van het ontvankelijkheidsonderzoek van de asielaanvraag ingediend door vreemdelingen zonder verblijfstitel of zonder toelating om langer dan drie maanden in België te verblijven (art. 54, § 3 Vw.): de minister of zijn administratie wijzen een door de Staat georganiseerd of erkend Centrum aan dat de asielzoeker zal herbergen zolang het onderzoek naar de ontvankelijkheid van de asielaanvraag loopt, d.w.z. tot is beslist dat een onderzoek ten gronde noodzakelijk is. Zolang verblijft de vreemdeling op de hem toegewezen (verblijf)plaats.<sup>62</sup>

### *3.6. STUDENTEN (ART. 61 VW.): UITBREIDING VAN DE CONTROLE ZOWEL BIJ DE TOELATING ALS BIJ DE VERWIJDERING VAN HET GRONDGEBIED*

De mogelijkheden voor de minister om aan het verblijf van vreemde studenten een einde te stellen zijn in 1996 aanzienlijk verruimd. Aanvankelijk, in de eerste versie van de Vw. van 15 december 1980, was voorzien dat de minister vreemde studenten slechts middels een Ministerieel Besluit tot terugwijzing kon verwijderen. De Wet Gol van 28 juni 1984, die een eerste grondige herziening van de Vw. inhield, zou toelaten dat buitenlandse studenten op rechtsgeldige wijze kunnen worden verwijderd middels een eenvoudig bevel om het grondgebied voor een bepaalde datum te verlaten. Die bevoegdheid was weliswaar aan de minister voorbehouden. Zoals gezegd, zijn in 1996 de mogelijkheden voor de minister om aan het verblijf van vreemde studenten een einde te stellen aanzienlijk verruimd. De minister kan nu een

---

61. Cf. *supra* noten 54 en 55.

62. Met de plotse toename van het aantal kandidaat-vluchtelingen in de loop van 1998 en het nijpend tekort aan opvangmogelijkheid dat daarvan het gevolg is, is een noodsituatie ontstaan: het gebeurt sinds enkele maanden regelmatig dat kandidaat-vluchtelingen van bij de aankomst rechtstreeks worden doorverwezen naar het O.C.M.W. van de hen toegewezen gemeente.

bevel om het land te verlaten laten afleveren aan de student die, rekening houdend met zijn studieresultaten, zijn studies op overdreven wijze verlengt (art. 61, § 1, 1° Vw.); die een winstgevende activiteit uitoefent die de normale voortzetting van zijn studies kennelijk verhindert (art. 61, § 1, 2° Vw.); of nog, aan de student die zich zonder geldige reden niet heeft aangemeld voor de examens (art. 61, § 1, 3° Vw.). In het eerste geval zal de minister, of zijn administratie, het advies inwinnen van de instelling waar de student tijdens het laatste en voorlaatste academie- of schooljaar was ingeschreven. Wordt dat advies niet binnen de twee maanden verschaft, dan kan de minister zonder verder afwachten de verwijderingsmaatregel uitvoeren.

Voortaan geeft artikel 61 Vw. ook aan de Dienst Vreemdelingenzaken de bevoegdheid om studenten het land uit te wijzen in de volgende situaties: de student verlengt zijn verblijf na afloop van zijn studies en is niet meer in het bezit van een regelmatig verblijfsdocument (art. 61, § 2, 1° Vw.), de student brengt geen bewijs meer aan dat hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt (art. 61, § 2, 2° Vw.); de student of een bij hem inwonend gezinslid heeft gedurende twaalf maanden OCMW-steun genoten voor een bedrag ten belope van meer dan drie maanden bestaansminimum (art. 61, § 2, 3° Vw.).<sup>63</sup>

### 3.7. SANCTIES TEN AANZIEN VAN VERVOERDERS (ART. 74/4 EN 74/4BIS VW.)

In 1987, schreven we hierboven, werd in ons land voor het eerst het principe van de strafsancities ingevoerd tegen vervoerders die illegale vreemdelingen naar België brachten.<sup>64</sup> De kritiek op deze bepaling was niet mals: o.m. op de privatisering van de grenscontrole, op het extraterritoriale karakter van die controle (op de opstapplaats in het buitenland) en op het risico van uitholling van het principe dat vluchtelingen die hun land ontvluchten minstens toegang dienen te krijgen tot de asielprocedure. Bij K.B. van 5 april 1995<sup>65</sup> werd, naast het systeem van de strafsancities, ook een systeem van administratieve geldboetes ingevoerd ten aanzien van vervoerders die de wet overtreden.

Het nieuwe artikel 74/4 Vw. gaat nog verder. Vervoerders moeten voortaan niet enkel nagaan of hun buitenlandse passagiers de krachtens artikel 2 Vw. vereiste documenten bezitten, maar bovendien of zij ook aan alle andere in artikel 3 Vw. opgesomde vereisten voldoen (o.m. beschikken over voldoende bestaansmiddelen, documenten kunnen voorleggen die het doel van het verblijf in België en de verblijfsomstandigheden staven, geen gevaar kunnen uitmaken voor de Belgische openbare orde of de betrekkingen met de andere Schengenpartners). Bovendien treffen de sancties voortaan niet meer alleen vervoerders die vreemdelingen vervoer-

---

63. Over de weerslag van deze wetswijzigingen op de verblijfspositie van studenten in België en de problemen die zich daarbij kunnen stellen, cf. de bijdrage van M. TAVERNE en L. VAN HOESTENBERGHE in *Migratie- en migrantenrecht* (Deel III), Brugge, Die Keure, te verschijnen (1999).

64. Wet van 14 juli 1987, *B.S.*, 18 juli 1987; *err. B.S.*, 14 augustus 1987.

65. *B.S.*, 20 december 1995.

ren die toegang tot het Belgisch grondgebied zoeken te krijgen, maar ook de gevallen van transit door ons land (art. 74/4bis, § 1, 4° Vw.).

### 3.8. DETENTIE (ART. 7, 25, VIERDE LID, 29, 51/5, 74/4, § 5 Vw.)

De kwestie van de administratiefrechtelijke aanhouding van vreemdelingen ligt gevoelig. Het gaat immers om een vrijheidsberoving die geen uitstaans heeft met een individuele strafuitvoering, maar alles te maken heeft met extra-controlebeleid. Volledig in de lijn van een ontwikkeling die, sinds bijna vijftien jaar (meer bepaald, sinds 1984) de controle op de immigratieroutes naar ons land zoekt op te drijven, groeit de aandacht van de overheid gestaag ook voor de administratieve detentie als instrument van vreemdelingencontrole. Tot 1991 waren de mogelijkheden om vreemdelingen administratief op te sluiten nog relatief beperkt. We schreven hoger reeds dat aanvankelijk, dat wil zeggen onder het regime van de Vw. van 1980, vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd, konden worden vastgehouden *'voor de tijd strikt noodzakelijk voor de uitvoering van de maatregel'* wanneer de minister betrokkene onmiddellijk naar de grens wenste terug te leiden. Een detentie van maximum één maand was mogelijk in het geval van een teruggewezen of uitgezette vreemdeling, indien bijzonder ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid het vereisten, of van een vreemdeling die niet binnen de gestelde termijn gevolg had gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.

De vasthouding van asielzoekers was, in het regime van de Vw. van 1980, slechts mogelijk *'tijdens de duur van het onderzoek'* van hun aanvraag wanneer uitzonderlijk ernstige omstandigheden zulks wettigden. In 1991 werd afgestapt van de regel dat vreemdelingen slechts in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden opgesloten. Door de invoering van artikel 74/5 Vw.<sup>66</sup> werd het voortaan mogelijk om ook vreemdelingen die zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten en zich aan de grens vluchteling verklaren, op te sluiten. We verwezen in dit verband reeds<sup>67</sup> naar het principe van de verplichte plaats van inschrijving. In 1993<sup>68</sup> werd dit stelsel door middel van artikel 74/6 Vw. uitgebreid tot asielzoekers die reeds tot het grondgebied waren toegelaten, maar van wie de verblijfstitel ongeldig was geworden of de asielaanvraag onontvankelijk bevonden.

De thans van kracht zijnde regelgeving breidt de groep vreemdelingen die administratief kunnen worden vastgehouden, nog uit: vreemdelingen die een bevel hebben gekregen om het land te verlaten in uitvoering van artikel 7 Vw.; teruggewezen of uitgezette vreemdelingen tegen wie een maatregel van terbeschikkingstelling van de regering werd genomen (art. 25, vierde lid Vw.); vreemdelingen die binnen de gestelde termijn geen gevolg hebben gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten (art. 27, derde lid Vw.), of aan een terugwijzings- of uitzettingsbesluit;

66. Wet van 18 juli 1991, B.S., 26 juli 1991.

67. Cf. *supra* noten 54 en 55.

68. Wet van 6 augustus 1993, B.S., 26 oktober 1993.

vreemdelingen die kunnen worden teruggedreven (art. 74/5, § 1, 1° Vw.); vreemdelingen die zich zonder over de vereiste documenten te beschikken aan de grens vluchteling verklaren (art. 74/5, § 1, 2° Vw.); en tenslotte, asielzoekers die niet langer over een geldige verblijfstitel beschikken of van wie de aanvraag onontvankelijk werd verklaard.

Niet alleen is de lijst van de categorieën vreemdelingen die voor administratieve detentie in aanmerking komen aanzienlijk uitgebreid, ook aan de duur van de vasthouding is gesleuteld: de minister of de Dienst Vreemdelingenzaken kunnen, schreven we, de vreemdelingen gedurende *twee* maanden vasthouden. De vasthouding kan voortaan bovendien worden *verlengd*, telkens met periodes van twee maanden. Daartoe moeten drie voorwaarden cumulatief zijn vervuld: (1) binnen de zeven werkdagen na de opsluiting moeten de nodige stappen tot verwijdering van de betrokkene zijn genomen; (2) deze moeten worden voortgezet met de nodige zorgvuldigheid; en tenslotte (3) de effectieve verwijdering van de vreemdeling binnen een redelijke termijn moet nog steeds mogelijk zijn (art. 74/5, § 3 en 74/6, § 2 Vw.). Bij elke verlenging (van twee maanden) moet de minister, onder dezelfde voorwaarden en binnen de vijf werkdagen na de verlenging, bij verzoekschrift de Raadkamer van de correctionele rechtbank van de plaats waar de vreemdeling wordt vastgehouden (art. 71 Vw.), vatten teneinde een uitspraak te bekomen over de wettigheid van de verlenging. Op die manier heeft de wetgever weliswaar waarborgen ingebouwd tegen het risico van willekeurige beslissingen tot verlenging van de termijn van opsluiting of aanhouding van vreemdelingen in België. Edoch, is de toetsingsbevoegdheid van de Raadkamer beperkt. De Raadkamer mag enkel de wettelijkheid van de verlenging nagaan en zich niet uitspreken over de opportuniteit ervan.<sup>69</sup>

De wet is inmiddels in werking getreden. Aanvankelijk was voorzien dat op deze verlengingen, tot 1 januari 1998, geen beperking in de tijd<sup>70</sup> stond. Sinds 1 januari 1998 mag de totale duur van de vasthouding in geen geval de acht maanden overschrijden, waarna de vreemdeling (terug) in vrijheid wordt gesteld.<sup>71</sup>

---

69. Zie o.m.: S. SAROLEA, 'La motivation du placement en détention d'étrangers en situation irrégulière. De la dichotomie légalité – opportunité au contrôle de la proportionnalité', *J.T.*, 1997, 165-171.  
70. Art. 69, § 3, eerste lid Wet 15 juli 1996.

71. Het Arbitragehof oordeelde dat de regel die aanvankelijk stelde dat het aantal verlengingen van de maatregelen waarbij vreemdelingen worden opgesloten of vastgehouden in een welbepaalde plaats, onbeperkt is, discriminerend is in het licht van de individuele vrijheid, zoals gewaarborgd door art. 12 van de Grondwet en art. 5 E.V.R.M. Het Hof vernietigde dan ook de bepalingen van de Vw. die tot 1 januari 1998 de vrijheidsberoving van vreemdelingen zonder beperking in de tijd mogelijk maakte (Arbitragehof, nr. 43/98, 22 april 1998, overw. B.23-B.25).

De minister beloofde uiterlijk na een jaar toepassing van de nieuwe wet een grondige evaluatie van de situatie te maken en zegde toe tot een nieuwe herziening bereid te zijn mocht zich uitwijzen dat de verlenging van de detentie als extra-controlemaatregel na enkele maanden niet had geleid tot de verhoopte verhoogde efficiëntie van het verwijderingsbeleid. Ter gelegenheid van de hoorzittingen over deze materie in de Senaat in het najaar 1998 heeft de minister laten verstaan dat hij, minstens op dat ogenblik, geen reden zag om aan de voorziene (maximum)duur van acht maanden te sleutelen.

### 3.9. WIJZIGING VAN HET RECHT OP OCMW-STEUN IN HOOFDE VAN UITGEPROCEDEERDE ASIELZOEKERS VREEMDELINGEN ZONDER (OF MET VERSTREKEN) VERBLIJFSTITEL

Een andere controlemaatregel in de strijd tegen het ongewenste verblijf van bepaalde categorieën vreemdelingen in ons land is de beperking van de steunverlening.<sup>72</sup> Waarover gaat het? De wetgever heeft, voor het eerst eind 1992, via de Organieke Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen<sup>73</sup>, gesteld dat de kosten die voor een vreemdeling gemaakt zijn nadat een gemeentelijke OCMW-dienst door de Staat ervan werd verwittigd dat aan de vreemdeling een *definitief* bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, nog slechts zal worden terugbetaald binnen de grenzen zoals bepaald in artikel 57, § 2, derde en vierde lid van de OCMW-Wet van 8 juli 1976<sup>74</sup>: de maatschappelijke dienstverlening *ratione materiae* wordt beperkt tot de strikt noodzakelijke dienstverlening om het verlaten van het grondgebied mogelijk te maken, beperkt in de tijd tot maximum één maand, en tot de dringende medische hulp, weliswaar onbeperkt in de tijd. *Ratione personae* viseerde de wetswijziging twee categorieën vreemdelingen: de afgewezen kandidaat-vluchtelingen en de vreemdelingen in onwettig verblijf.

In een eerste tijd hebben verschillende arbeidsrechtbanken en -hoven geweigerd hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van het nieuwe stelsel, o.m. omdat zij van oordeel waren dat een dergelijke uitzonderingsmaatregel moeilijk te rijmen valt met het aan de OCMW-Wet ten grondslag liggende beginsel dat 'eenieder' in staat moet worden gesteld een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. De discussie werd niet alleen op het vlak van de principes gevoerd.<sup>75</sup>

72. Zie o.m.: S. SAROLEA, 'Aide sociale aux étrangers en situation illégale: les droits de l'homme en quête d'effectivité', *J.T.*, 1998, 345-354.

73. B.S., 9 januari 1993. Voor een bespreking: L. DEPELCHIN, 'OCMW-dienstverlening aan kandidaat-vluchtelingen en illegaal op het grondgebied verblijvend personen', in M.-C. FOBLETS en S. PARMENTIER, *o.c.*, 1993, 115-125; M. GROUWELS, 'Les réfugiés et le C.P.A.S.', *Dr. Q.M.*, 1995, nr. 7, p. 15-31; R. STOCKX en J. PUT, 'Over zorgenkinderen en stiefmoeders: vreemdelingen en OCMW's', in: J. PUT en D. SIMOENS (eds.), *OCMW in de kering, 20 jaar bestaansminimum en 1 jaar urgentieprogramma*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 132-148.

74. Dit stelsel van (niet-)terugbetaling is in detail geregeld bij M.B. van 30 januari 1995 (tot regeling van de terugbetaling door de Staat van de kosten van de dienstverlening door de OCMW's toegekend aan een behoeftige die de Belgische nationaliteit niet bezit en die niet in het bevolkingsregister is ingeschreven); B.S., 3 maart 1995.

75. Zie o.m.: M. MYS, 'Le droit à l'aide sociale et l'ordre définitif de quitter le territoire', *Rev. dr. étr.*, 1994, 355-360; M. MYS, 'Les limites *ratione temporis* et *ratione loci* du droit à l'aide sociale pour les candidats réfugiés: lectures des textes et examens de la jurisprudence', *ibid.*, 1995, 519 e.v.; L. DENYS, 'Het begrip "definitief bevel om het grondgebied te verlaten" in artikel 57, § 2 van de Organieke OCMW-Wet', *T. Vreemd.*, 1994, 266-270; M. GEERTS, 'Het begrip "definitief bevel" overeenkomstig artikel 57, § 2 OCMW-Wet', *A.J.T.*, 1995-96, 485-487; J.-F. FUNCK, 'La Cour de cassation et l'ordre "définitif" de quitter le territoire', *J.L.M.B.*, 1996, 8-11; B. VAN KEIRSBlick, 'Les juges font la résistance' (noot onder Arrbr. Brussel, 10 december 1995), *J.D.J.*, 1995, 386; M. EL-

Ook de wijze waarop de wetgever de categorie vreemdelingen had gedefinieerd die voortaan zouden worden uitgesloten van de OCMW-steun, liet ruimte voor interpretatie. De beperking zou, zoals gezegd, alle vreemdelingen treffen aan wie een *definitief* bevel om het grondgebied te verlaten, was betekend.

Wat werd bedoeld met een *definitief* bevel<sup>76</sup>? Sommigen hebben die tweeduidigheid ten gunste van de vreemdelingen geïnterpreteerd en hen OCMW-gerechtigd verklaard tot zij *alle* interne rechtsmiddelen hadden uitgeput die, op de ene of de andere wijze, een weerslag hadden op hun verblijfssituatie in België.<sup>77</sup>

De federale wetgever heeft in 1996, bij Wet van 15 juli 1996, alle twijfels hieromtrent willen wegnemen: er is toen in artikel 57, § 2 OCMW-Wet uitdrukkelijk gespecificeerd dat vreemdelingen hun recht op OCMW-steun verliezen, te rekenen vanaf (maximum één maand na; zie hieronder) het ogenblik dat hen een *uitvoerbaar* bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.<sup>78</sup> Het Hof van Cassatie had zich tot driemaal toe in die zin uitgesproken in 1995<sup>79</sup> en is hierin in 1996 dus gevolgd door de wetgever. De steun aan de vreemdeling aan wie een *uitvoerbaar* bevel om het grondgebied te verlaten is betekend, wordt, te rekenen van de betekening, met nog maximum één maand verlengd. Na die datum kan hij nog slechts aanspraak maken op dringende medische hulp en, desgevallend, voedselrantsoenen.

De weerslag van deze bij wet gespecificeerde beperking zou voor bepaalde vreemdelingen wel eens dramatisch kunnen zijn. Hoewel de aanpassing van artikel 57, § 2 OCMW-Wet werd destijds voorgesteld als een louter technische verduidelijking waarbij geen afbreuk zou worden gedaan aan de in 1992 vastgelegde beginse-

→

LOUZE, 'Aide sociale et ordre de quitter le territoire', *J.L.M.B.*, 1995, 674-676; M.-C. FOBLETS en F. BERNARD, 'L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal: la saga de l'ordre 'définitif' de quitter le territoire de l'article 57, § 2 de la loi organique sur les centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976', *R. Cass.*, 1996, 289-296.

76. In een periode van minder dan één jaar werden drie verschillende omzendbrieven verzonden met telkens een andere definitie: Omzendbrief van 2 maart 1993 van de Minister van Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu betreffende de Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, *T. Vreemd.*, 1994, 314-316 (een BGV is definitief wanneer alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput en het bevel niet meer vatbaar is voor beroep bij de Raad van State); Omzendbrief van 27 april 1993 van de Minister van Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu betreffende de Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, *T. Vreemd.*, 1994, 326-327 (een BGV is definitief als het bevel niet meer vatbaar is voor schorsend beroep); Omzendbrief van 1 april 1994 van de Minister van Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu betreffende de Wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, *T. Vreemd.*, 1994, 338-339 (een BGV is definitief als er geen enkel opschortend administratief beroep, voorzien in de Vreemdelingenwet, hangende is of wanneer de Raad van State de tenuitvoerlegging van het bevel niet geschorst heeft).

77. Zie o.m.: M. VENY, *O.C.M.W. Overzicht van rechtspraak 1986-1996*, Gent, Mys & Breesch (Chronique de Droit Public – Publiekrechtelijke Chronieken, 1), 1998, nr. 291.

78. J.-F. FUNCK, 'Asile et aide sociale', *Rev. dr. étr.*, 1996, nr. 90, 601-605.

79. Arresten S.94.133.F van 4 september 1995, S.95.23.F van 13 november 1995 en S.95.038.N van 4 december 1995, commentaar o.m.: M.-C. FOBLETS en F. BERNARD, 'L'aide sociale aux étrangers en séjour illégal: la saga de l'ordre "définitif" de quitter le territoire de l'article 57, § 2 de la Loi organique sur les centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976', *R. Cass.*, 1996, 289-296.

len<sup>80</sup>, werd de hulpverlening aan illegale vreemdelingen in 1996 zowel *ratione personae* als *ratione materiae* beperkt. Niet alleen afgewezen asielzoekers die een beroep hebben ingesteld bij de Raad van State – een dergelijk beroep werkt niet schorsend met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de beslissing om het grondgebied te verlaten –, maar ook andere, zogenaamde illegale vreemdelingen werden getroffen. Voortaan zou immers het loutere feit van de illegaliteit<sup>81</sup> volstaan. Bovendien is geen van de genoemde categorieën vreemdelingen gerechtigd (legaal) te werken en zou voortaan dus evenmin steun (blijven) bekomen bij het OCMW. Sommigen hebben gewaagd van een ‘uithongeringspolitiek’ die in de ondertoon met de verwachting speelt dat een steeds talrijkere groep afgewezen asielzoekers effectief zou trachten terug te keren naar hun land van herkomst – of waar dan ook – nog vooraleer de Raad van State uitspraak heeft gedaan. Het beroep bij de Raad van State is in die omstandigheden geen effectief rechtsmiddel meer.<sup>82</sup>

Bij arrest van 22 april 1998<sup>83</sup>, heeft het Arbitragehof het principe bevestigd dat de maatschappelijke dienstverlening aan uitgeprocedeerde asielzoekers of aan vreemdelingen zonder wettig verblijf mag worden beperkt voorzover dit nodig is om een effectief uitwijzingsbeleid en migratiestopbeleid te voeren.<sup>84</sup> Het Hof heeft evenwel ook geoordeeld dat het onredelijk is om de maatschappelijke dienstverlening te beperken wanneer de Raad van State zich nog moet uitspreken over de afwijzing van de asielaanvraag. Het gevolg van dit arrest is dat de OCMW-steun minstens ook verschuldigd blijft aan asielzoekers die weliswaar uitgeprocedeed

---

80. Wetsontwerp tot wijziging van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke Wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, *Gedr. St.*, Kamer 1995-96, nr. 364/1, 59.

81. *Cf. infra* noot 87

82. Zie o.m.: D. ADRIAENS, ‘Het O.C.M.W. en de vreemdelingen: nood breekt recht?’, in M.-C. FOBLETS, B. HUBEAU en F. TALHAOUÏ (red.), *Migratie- en migrantenrecht, Recente ontwikkelingen*, Deel II, Brugge, Die Keure, 1996, 189-234.

83. *B.S.*, 29 april 1998.

84. Het Hof verwijst in zijn arrest naar een eerder arrest (nr. 51/94 van 29 juni 1994), dat destijds veel commentaar had uitgelokt en naar de in dat arrest gevolgde redenering: ‘Wanneer [...] een Staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet doeltreffend zijn, is het niet onredelijk dat hij niet dezelfde verplichtingen op zich neemt ten aanzien van de noden van diegenen, enerzijds, die op wettige wijze op zijn grondgebied verblijven (zijn onderdanen en bepaalde categorieën van vreemdelingen), en van de vreemdelingen, anderzijds, die er zich nog bevinden na het bevel het grondgebied te verlaten te hebben ontvangen’.

‘Door te bepalen dat degene die een definitief bevel heeft ontvangen het grondgebied voor een bepaalde datum te verlaten, geen maatschappelijke dienstverlening meer zal ontvangen indien hij er niet op ingaat, met als enige uitzondering dringende medische hulp, heeft de wetgever, zoals het Hof in zijn arrest nr. 51/94 heeft geoordeeld, een middel aangewend waarvan de gevolgen het mogelijk maken het nagestreefde doel te bereiken, namelijk de betrokkenen aan te sporen het ontvangen bevel op te volgen. Dat middel is niet onevenredig met die doelstelling vermits het aan de betrokkene die uit eigen beweging het grondgebied wenste te verlaten en die intentie ook uitdrukte de maatschappelijke dienstverlening waarborgt gedurende de termijn ‘die strikt noodzakelijk is om de vreemdeling in staat te stellen het grondgebied te verlaten’, beperkt tot een maand, en de dringende medische hulp, onbeperkt in de tijd.’ (*B.S.*, 29 april 1998).

zijn, maar van wie het beroep bij de Raad van State<sup>85</sup> nog in onderzoek is: *'Aan-gezien er een procedure [voor de Raad van State] bestaat om de dilatoire beroepen weg te werken, is het overdreven daarnaast nog te bepalen dat het recht op maatschappelijke dienstverlening wordt ontnomen aan alle asielzoekers van wie de vordering werd verworpen en die om die reden een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten, terwijl zij met toepassing van artikel 63/3 van de wet genomen beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of de beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen voor de Raad van State hebben aangevochten'*.<sup>86</sup> Zolang de vordering tot schorsing of de regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State niet is beslecht, blijft, aldus het Arbitragehof in zijn arrest van 22 april 1998, de OCMW-steun verschuldigd. Het betekent dat een asielzoeker die gesteund wordt door een OCMW op het ogenblik dat hij een (uitvoerbaar) bevel om het grondgebied te verlaten krijgt, nog steun krijgt, ook nadat de termijn van het bevel is verstreken, minstens tot over de vordering tot schorsing of de regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State uitspraak is gedaan.<sup>87</sup>

---

85. In twee gevallen, met name tegen een beslissing van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen of tegen een beslissing van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen.

86. B.S., 29 april 1998, overw. B.35.

87. Omdat het vernietigen van de term 'uitvoerbaar' in het derde en vierde lid van art. 57 OCMW-Wet de overblijvende tekst restrictiever zou maken dan voor het arrest (Overweging B.37 luidt: '[...] die vernietiging heeft tot gevolg dat artikel 57, § 2 moet worden geïnterpreteerd als zijnde niet van toepassing op de vreemdeling die gevraagd heeft om als vluchteling te worden erkend, wiens verzoek is verworpen en die een bevel heeft gekregen het grondgebied te verlaten, zolang de beroepen die hij voor de Raad van State heeft ingesteld tegen de beslissing die de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen met toepassing van artikel 63/3 van de wet heeft genomen of tegen beslissingen van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, niet zijn beslecht'), gaf het Arbitragehof in een interpretatieve verklaring zelf een invulling aan de betekenis van deze vernietiging. Door deze interpretatieve verklaring zijn sindsdien alvast twee categorieën kandidaat-vluchtelingen opnieuw verzekerd van maatschappelijke dienstverlening in afwachting van een uitspraak door de Raad van State: enerzijds, de kandidaat-vluchteling wiens asielaanvraag als niet-ontvankelijk is afgewezen door de Dienst Vreemdelingenzaken, die een BGV heeft ontvangen, wiens afwijzing wordt bevestigd door het Commissariaat-generaal, en anderzijds, de kandidaat-vluchteling wiens asielaanvraag als niet-gegrond wordt afgewezen door het Commissariaat-generaal, die een BGV heeft ontvangen, wiens afwijzing ten gronde wordt bevestigd door de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen, en die tegen deze laatste beslissing een beroep bij de Raad van State heeft ingesteld.

Het is onduidelijk waarom het Arbitragehof enerzijds de term 'uitvoerbaar' volledig vernietigt heeft, maar zich anderzijds zich in zijn verklaring beperkt tot de kandidaat-vluchtelingen die beroep instellen bij de Raad van State tegen twee specifieke beslissingen. Met betrekking tot een aantal hypotheses blijft daarmee onzekerheid bestaan (in die zin, o.m.: A. LESIW en M.C. THOMAS, *Les missions du CPAS, Unions des Villes et Communes de Wallonie*, 1998, 141-144; M. GROUWELS, o.c., 1998, 4-5). Sommige kandidaat-vluchtelingen stellen bijvoorbeeld, enkel tegen het BGV beroep in bij de Raad van State, zonder tegelijk de negatieve beslissing van het Commissariaat-generaal of van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen aan te vechten. Andere kandidaten stellen niet onmiddellijk beroep in bij de Raad van State, maar dienen een verzoek in tot (verblijfs)regularisatie om humanitaire redenen (art. 9, lid 3 Vw.), wat evenmin schorsende werking heeft. Wat betekent het arrest van het Arbitragehof voor deze vreemdelingen, indien hen samen met een BGV, een negatieve beslissing met

Op de regel dat illegale verblijfhouders geen OCMW-steun meer krijgen, gelden nog twee uitzonderingen. Ten eerste, moet het OCMW nog wél steun geven aan een uitgeprocedeerde asielzoeker die op het moment van de ontvangst van het (uitvoerbaar) bevel door haar gesteund wordt, en die een verklaring ondertekent waarin hij/zij de intentie uit om zo snel mogelijk het grondgebied te verlaten.<sup>88</sup> In dergelijk geval geeft het OCMW verder steun voor de periode die nodig is om de vreemdeling toe te laten het grondgebied effectief te verlaten (d.i. de tijd nodig om de inreisdocumenten te bekomen, een vliegtuigticket te reserveren, enz.). Deze steun mag de termijn van één maand niet overschrijden.<sup>89</sup> Ten tweede, heeft een OCMW ten aanzien van vreemdelingen zonder verblijfstitel wel nog de plicht, eventueel ook na het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten, 'dringende medische hulp' te verzekeren.<sup>90</sup> Wanneer een OCMW in deze uitzonderingssituaties steun toekent, dan krijgt zij de steun volledig terugbetaald door de federale overheid. In geval daarentegen, de termijn van het bevel is verstreken, de betrokken vreemdeling geen verklaring van vrijwillig vertrek ondertekende, indien

→

betrekking tot het verzoek op basis van art. 9, lid 3 Vw. wordt betekend, en ze daartegen naar de Raad van State trekken? Geldt het standpunt van het Arbitragehof naar analogie voor kandidaat-vluchtelingen die weliswaar een beroep bij de Raad van State hebben ingesteld, maar tegen andere beslissingen dan deze die expliciet in de interpretatieve verklaring werden opgenomen? (o.m.: M. GROUWELS, o.c., 1998, 4; S. GOFFIN, o.c., 1998, 51, cf. *infra* noot 91).

88. In de praktijk doet hij/zij dat door in te tekenen op het programma van vrijwillige rapatriëring van het I.O.M. (Internationale Organisatie voor de Migraties).

89. Het OCMW moet hierbij de Dienst Vreemdelingenzaken en de gemeente op de hoogte stellen van de ondertekening van de intentieverklaring. De Dienst Vreemdelingenzaken kan de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten verlengen wanneer de vrijwillige verklaring van betrokkene (tijdelijk) niet mogelijk is. In dat geval kan de maximumtermijn van één maand worden overschreden.

90. Bij Wet van 15 juli 1996 (B.S., 5 oktober 1996) is de dringende medische hulp als basisrecht ook verzekerd aan vreemdelingen zonder of met verstreken verblijfstitel (art. 57, § 2 OCMW-Wet). Bij Koninklijk Besluit van 12 december 1996 (B.S., 31 december 1996) is bepaald dat onder 'dringende medische hulp' medische zorgen van zowel curatieve als preventieve aard vallen en dat deze hulp zowel ambulante (bijvoorbeeld, door een huisarts) als in een verplegingsinstelling mag worden gegeven. Het OCMW moet de kosten van deze dringende medische hulp betalen op twee voorwaarden. De betrokken is behoeftig en de dringende noodzakelijkheid wordt bij medisch getuigschrift – opgeemaakt door een door het Riziv erkende medische zorgverstreker – vastgelegd. Op basis van dit getuigschrift kan het OCMW de terugbetaling van de kosten verkrijgen van het Ministerie van Volksgezondheid.

In de praktijk verhindert een aantal factoren de vlotte toepassing van het Uitvoeringsbesluit van 12 december 1996: enerzijds, een gebrek aan informatie over de regeling zowel in hoofde van de vreemdelingen als van de zorgverstrekkers en de zorginstellingen; anderzijds, een aantal onduidelikheden vervaar in het K.B. Zo schept de term 'dringend' verwarring, onder meer omdat het associaties oproept met (hoog)dringende geneeskundige dienstverlening die door de dienst 100 is geregeld. Ook de bevoegdheidsregeling tussen de verschillende OCMW's (het OCMW van de zorgverstreker, van het feitelijk verblijf van de zorgvrager, of van de plaats waar de zorgvrager was ingeschreven in het wachtregister), waardoor bepaalde diensten hun opdrachten afwentelen. Evenmin is duidelijk of hulp in psychiatrische ziekenhuizen en in instellingen voor gehandicapten in aanmerking komen als dringende medische hulp.

Zie o.m.: Fr. MOTULSKY en M. BOBRUSHKIN, 'Le séjour des étrangers en Belgique et le contentieux "médical"', *J.T.*, 1998, 281-285.

dringende medische hulp niet van toepassing is of betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in het hogervermelde arrest van 22 april 1998, heeft de OCMW dus niet de plicht de vreemdeling te steunen.<sup>91</sup>

In de praktijk blijken veel OCMW's, vooral na het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998, niet of onvoldoende op de hoogte te zijn van de reikwijdte van het recht op OCMW-steun in hoofde van vreemdelingen zonder verblijfstitel. Vreemdelingen die onder de in genoemd arrest bedoelde categorie vallen en een steunaanvraag indienen, zijn gehouden zelf het bewijs aan te brengen dat hun beroep bij de Raad van State werd ingediend en nog hangende is. In een omzendbrief van 9 december 1998<sup>92</sup> heeft de minister verduidelijkt dat de gevolgen van het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998 zich uitsluitend beperken tot de kandidaten die een beroep bij de Raad van State hebben ingesteld tegen de twee specifiek in het arrest vermelde situaties<sup>93</sup>; voor alle andere gevallen blijft de situatie ongewijzigd. De enkele ons bekende uitspraken van de arbeidsrechtbanken sinds het arrest zijn minder eenduidig: bepaalde rechtbanken kiezen voor een ruime interpretatie en passen het arrest van het Arbitragehof *ook* toe in analoge situaties, d.w.z. dat de OCMW-steun verschuldigd blijft<sup>94</sup>; andere rechters opteren voor een strikte interpretatie van de (interpretatieve) verklaring van het Arbitragehof.<sup>95</sup> Alles lijkt erop te wijzen dat een nieuwe discussie, naar het voorbeeld van de discussie(s) destijds over het begrip 'definitief bevel om het grondgebied te verlaten', is ingezet.

### 3.10. GRENSCONTROLE EN AFSCHRIKKING (TE) RUIM GEDEFINIEERD?

Aan het overlopen van enkele, in de ondertoon als afschrikwekkend bedoelde wetswijzigingen, is een bepaald risico verbonden. Met name, het gevaar dat men in een poging de opsomming te maken van alle beleidsmaatregelen die de grenscontrole opvoeren, ook die maatregelen betreft die niet als administratieve dwangmaatregelen of strafbepalingen kunnen worden gekwalificeerd. We schreven ter inleiding van deze bijdrage dat strafbepalingen *sensu stricto* slechts één categorie van bepalingen vertegenwoordigen die de wetgever vandaag moeten toelaten de hand te houden aan het in ons land in 1974 afgekondigde migratiestopbeleid. We schreven ook dat we in onze analyse voor een ruimer gezichtspunt opteerden, wat ons er o.m. toe heeft gebracht in de bespreking ook te verwijzen naar de controversiële wetswijzigingen terzake de OCMW-steun aan uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen zon-

91. Wat niet betekent dat het OCMW in dergelijke situatie(s) in geen geval steun mag toekennen, wél dat die steun niet wordt terugbetaald door de federale overheid.

92. Omzendbrief van 8 december 1998, art. 65 van de Wet van 15 juli 1996. Wijzigingen aangebracht bij het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998 (*B.S.*, 29 april 1998); *B.S.*, 12 december 1998, 39.780.

93. Cf. *supra* noot 87.

94. Arbrb. Gent, 29 juli 1998, *RiV*, juni-juli 1998, 40: '[...] gezien het Arbitragehof duidelijk gesteld heeft dat een uitwijzingsbevel niet definitief noch uitvoerbaar is zolang een procedure hangende is bij de Raad van State'; Arbrb. Brussel, 2 september 1998, *onuitg.*

95. Mons, 26 juni 1998, *RiV*, juni-juli 1998, 16; Brussel, 18 juni 1998 en 14 juli 1998, *onuitg.*

der of met een verstreken verblijfstitel en naar de nieuwe bepalingen op de tenlasteneming. Het zijn evenzovele maatregelen die aangeven hoe, de laatste jaren, naast de klassieke straf- en dwangmaatregelen, door de federale wetgever ook andere types maatregelen worden ingezet die de migratieroutes naar ons land voor ongewenste vreemdelingen moeten afsnijden. Daarnaast zijn er natuurlijk de klassieke strafmaatregelen.

De strafmaatregelen *sensu stricto* zijn in de Vw. opgenomen onder Titel IV 'Strafbepalingen', in de artikelen 75 tot en met 81. We schetsen hierna, in grote lijnen, de inhoud van de acht in de Vw. voorziene strafbepalingen.

#### **4. De Strafbepalingen in de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 (Artikelen 75 t/m 81 Vw.)**

##### **4.1. ONWETTIGE TOEGANG EN VERBLIJF**

Onder voorbehoud van artikel 79 Vw. (*cf. infra*), wordt de vreemdeling die onwettig het Rijk binnenkomt of er verblijft, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van 26 BEF ( $\times 60 = 1560$  BEF) tot 200 BEF ( $\times 60 = 12000$  BEF) of met een van die straffen alleen.

Met dezelfde straffen wordt gestraft de vreemdeling die verplicht werd bepaalde plaatsen te verlaten, ervan verwijderd te blijven of in een bepaalde plaats te verblijven<sup>96</sup>, en die zich zonder geldige reden aan deze verplichting onttrekt.

In geval van herhaling binnen de termijn van drie jaar van een van deze misdrijven, worden die straffen gebracht op een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en op een geldboete van 100 BEF ( $\times 60 = 6000$  BEF) tot 1000 BEF ( $\times 60 = 60.000$  BEF) of op een van die straffen alleen.

De sedert minder dan tien jaar van het grondgebied teruggewezen of uitgezette vreemdeling die het Rijk binnenkomt of er verblijft zonder bijzondere machtiging van de minister, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van 100 BEF tot 1000 BEF.<sup>97</sup>

De vreemdeling die illegaal op het grondgebied verblijft, kan worden aangehouden en in voorlopige hechtenis genomen. Een groot deel van de gedetineerde vreemdelingen verkeert in deze situatie.

Alle politieambtenaren, alsook de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de ambtenaren van de Openbare Veiligheid mogen controleren of een vreemdeling wettelijk het grondgebied betreedt of er verblijft.

Overtredingen kunnen worden opgespoord en vastgesteld door alle officieren van de gerechtelijke politie<sup>98</sup>, door de onderofficieren van de Rijkswacht, door de ambtenaren van het Bestuur van de Openbare Veiligheid en van het Bestuur der Douanen en Accijnzen, door de inspecteurs van het Ministerie van Tewerkstelling en

---

96. *Cf. supra* 2.2. en 3.5.

97. Art. 75 en 76 Vw.

98. Art. 81 Vw. preciseert: '[...] met inbegrip van diegenen wier bevoegdheid beperkt is'.

Arbeid en van het Ministerie van Middenstand, alsmede door de inspecteurs van de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid. Zij verzamelen de bewijzen en leveren de vreemdelingen over aan de rechterlijke overheden.<sup>99</sup>

Wanneer bij controle van identiteits- of verblijfsdocumenten blijkt dat een vreemdeling niet in orde is, mag hij/zij gedurende maximum 24 uur worden vastgehouden op een politiecommissariaat of bij de rijkswacht. De Procureur des Konings zal dan beslissen of de persoon ter beschikking moet worden gesteld van de gerechtelijke instanties. Bij een positieve beslissing moet de onderzoeksrechter een aanhoudingsmandaat afleveren. Tegen de beslissing van de onderzoeksrechter is geen verweer mogelijk, maar binnen de 5 dagen na zijn beslissing moet de Raadkamer het aanhoudingsmandaat bevestigen, zoniet wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld. In de praktijk kan de vreemdeling die enkel wordt vastgehouden voor illegaal verblijf soms van de Raadkamer zijn vrijlating bekomen wanneer hijzelf of zijn raadsman het akkoord daartoe kan bekomen van de Dienst Vreemdelingenzaken, en dit met de bedoeling de betrokkene naar de grens te leiden of te repatriëren.<sup>100</sup>

Elke maand komt de vreemdeling voor de Raadkamer die hem kan vrijlaten of, integendeel, de aanhouding verlengen, tot de betrokkene voor de correctionele rechtbank dient te verschijnen.<sup>101</sup>

De vreemdeling kan na 1/3 van zijn straf te hebben uitgezeten een aanvraag doen tot vrijlating. Dat gebeurt in overleg met de Dienst Vreemdelingenzaken die daarvoor contact opneemt met de dienst 'individuele gevallen'. Na gunstig advies van de procureur-generaal wordt dan meestal aan betrokkene een Ministerieel Besluit van terugwijzing afgeleverd. Indien de vreemdeling zelf of zijn familie een trein- of vliegtuigticket kunnen voorleggen, neemt de administratie ook genoegen met de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten.<sup>102</sup>

#### 4.2. ANDERE VOORZIENE SANCTIES

De vreemdeling die niet gehoorzaamt aan de verplichting bepaalde plaatsen te verlaten, ervan verwijderd te blijven of in een bepaalde plaats te verblijven<sup>103</sup>, kan worden teruggewezen of uitgezet. Hij/zij riskeert hierbij een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en/of een boete van 26 BEF ( $\times 60 = 1560$  BEF) tot 200 BEF ( $\times 60 = 12.000$  BEF) en in geval van herhaling binnen de 3 jaar 1 maand tot 1 jaar

---

99. Art. 81 Vw.

100. Bijvoorbeeld, op voorlegging van een vliegtuigticket.

101. Wanneer de Raadkamer de aanhouding bevestigt, kan de vreemdeling hiertegen beroep aantekenen bij de Kamer van Inbeschuldigingstelling (Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, *B.S.*, 14 augustus 1990).

102. Teneinde betrokkene toe te laten een aantal praktische zaken af te handelen vooraleer hij/zij uit België weggaat, wordt de vreemdeling doorgaans de mogelijkheid gegeven desgevallend thuis langs te gaan en zijn persoonlijke bezittingen op te halen, alvorens onder geleide op de trein of het vliegtuig te worden gezet.

103. *Cf. supra* 2.2. en 3.5.

gevangenisstraf en/of 100 BEF boete ( $\times 60 = 6000$  BEF) tot 1000 BEF ( $\times 60 = 60.000$  BEF).<sup>104</sup>

De vreemdeling riskeert een geldboete van 1 BEF ( $\times 60 = 60$  BEF) tot 25 BEF ( $\times 60 = 1500$  BEF) wanneer hij/zij de verplichting niet nakomt zich in te schrijven bij de gemeente van de plaats waar hij verblijft, indien hij/zij daartoe verplicht is en tevens wanneer hij/zij niet in het bezit is van het attest van immatriculatie, het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister, de identiteitskaart, het paspoort, enz., en dit op de openbare weg.<sup>105</sup>

Zowel het attest van immatriculatie, als het bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister en de identiteitskaart voor vreemdelingen kunnen *enkel voorlopig* van de vreemdeling worden afgenomen door een officier van de gerechtelijke politie (gemeentepolitie, rijkswacht of parket), een ambtenaar van het Bestuur van de Openbare Veiligheid en een ambtenaar van de gemeente van de plaats waar betrokkene verblijft. Het afgenomen document moet onmiddellijk worden vervangen door een attest (bijlage 37), waarop de redenen van de afname worden vermeld.<sup>106</sup>

#### 4.3. STRAFMAATREGELEN VOOR WIE HULP VERLEENT AAN ILLEGAAL IN BELGIË VERBLIJVENDE VREEMDELINGEN

Artikel 27, lid 1 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen verplicht de Verdragsstaten ertoe, te voorzien in passende sancties tegen eenieder die een vreemdeling uit winstbejag helpt of poogt te helpen het grondgebied van een der partijen binnen te komen of aldaar te verblijven in strijd met de ter plaatse geldende regelingen inzake binnenkomst en verblijf van vreemdelingen.

Artikel 77 Vw. bevat de voor ons land uitgewerkte formulering van dat verbod. Overeenkomstig onze verdragsverplichtingen heeft artikel 77 Vw. een ruim bereik: het gaat niet alleen om steunverlening aan binnenkomst of verblijf in België, maar in elk der Schengenlanden.

Artikel 77 Vw. luidt voortaan: *'Hij die wetens en willens een vreemdeling helpt of bijstaat, hetzij in de handelingen die zijn onwettig binnenkomen of zijn onwettig verblijf in het Rijk voorbereid hebben of ze vergemakkelijkt hebben, hetzij in de feiten die ze voltooid hebben of hij die wetens en willens een vreemdeling helpt of poogt te helpen het grondgebied van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen, die België bindt, binnen te komen of aldaar te verblijven, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen'*<sup>107</sup>, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een geldboete van zeventienhonderd frank tot zesduizend frank, of met één van die straffen alleen. [...] In geval van herhaling binnen de termijn van 3 jaar [...] worden die

104. Art. 75 Vw.

105. Art. 79 Vw

106. Art. 79 Vw.; art. 116 K.B. van 8 oktober 1981.

107. Ingevoegd bij art. 62 Wet van 15 juli 1996.

straffen gebracht op een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en op een geldboete van zesduizend tot dertigduizend frank of op een van die straffen alleen'.<sup>108</sup>

Een bijzonderheid is dat deze bepaling enkel beoogt personen te treffen die vreemdelingen zouden helpen illegaal het grondgebied te betreden, niet de hulp verleend om hun verblijf te regulariseren. De wetgever heeft met deze bepaling destijds in de eerste plaats de werkgevers willen treffen die vreemdelingen zouden gaan ronselen om ze (illegaal) in België tewerk te stellen. In diezelfde lijn ligt ook de specificatie in het genoemde artikel 27, lid 1 van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen, dat steunverlening *uit winstbejag* ('à des fins lucratives'; 'zu Erwerbszwecken') als voorwaarde voor strafbaarstelling stelt.<sup>109</sup> Bij Wet van 1 juni 1993 betreffende de bestraffing van werkgevers omwille van tewerkstelling van illegaal in België verblijvende vreemdelingen werd de strafmaat, voorzien in art. 77 Vw., verhoogd. De specificatie '*wetens en willens*' in de aanhef van de strafbepaling van artikel 77 Vw. maakt duidelijk dat kwaad opzet in het spel moet zijn. Om duidelijk te stellen dat humanitaire hulp – steunverlening uit ideële motieven – onder deze bepaling niet is bedoeld, heeft de wetgever in 1996 een tweede lid aan de bepaling van artikel 77 Vw. toegevoegd, dan luidt: '*Indien de hulp of bijstand aan de vreemdeling verleend wordt uit louter humanitaire overwegingen, is het vorige lid niet van toepassing*'.<sup>110</sup> Samenwonen met een vreemdeling die in overtreding is, levert geen voldoende element tot bestraffing.<sup>111</sup>

In het kader van de strijd tegen de mensenhandel werd in 1995, meer bepaald bij Wet van 13 april 1995<sup>112</sup>, in de Vw. een artikel 77bis ingevoegd. Deze bepaling bestraft voortaan elkeen die, '[...] op welke manier ook, ertoe bijdraagt, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een vreemdeling het Koninkrijk binnenkomt of er verblijft [...]' wanneer daarbij gebruik van list, geweld, bedreigingen, of enige vorm van dwang wordt gemaakt (art. 77bis, § 1 Vw.) of misbruik wordt gemaakt van de kwetsbare positie van de vreemdeling (worden bedoeld in art. 77bis, § 2 Vw.: '[...] tengevolge van een onwettige of precaire administratieve toestand of tengevolge van zwangerschap, ziekte dan wel een lichamelijk of geestelijk gebrek of onvolwaardigheid'). Het in art. 77bis, § 1 Vw. bedoelde misdrijf wordt gestraft met een opsluiting en met een geldboete van 500 BEF tot 25.000 BEF, wanneer van die activiteit een gewoonte wordt gemaakt. Het in artikel 77bis, § 2 Vw. bedoelde misdrijf wordt gestraft met dwangarbeid van tien tot vijftien jaar en met een geldboete van 1000 BEF tot 100.000 BEF indien het een daad van deelneming aan de hoofd- of de bijkomende bedrijvigheid van een vereniging betreft, ongeacht of de schuldige

108. Art. 77 Vw.

109. Zonder dat van een bijzondere inheligheid of een misbruik maken van de vreemdeling sprake hoeft te zijn; A.H.J. SWART, *o.c.*, 1998, 266.

110. Ingevoegd bij art. 62 Wet van 15 juli 1996.

111. L. VERSLUYS, 'L'affaire Verschaeve: l'amour est une 'raison humanitaire'', *Journ. proc.*, 1997, nr. 330, p. 29-31.

112. Zie hierover: O. VANDEMEULEBROEKE en F. GAZAN, 'Traité des êtres humains – exploitation et abus sexuels', *Rev. dr. pén.*, 1995, 973-1075.

de hoedanigheid van leidend persoon heeft of niet (art. 77bis, § 3 Vw.).<sup>113</sup> De bijzondere verbeurdverklaring zoals bedoeld in artikel 42, § 1 van het Strafwetboek kan worden toegepast.<sup>114</sup>

#### 4.4. *VALSE GETUIGENIS VOOR DE COMMISSIE VAN ADVIES VOOR VREEMDELINGEN*

Voor de volledigheid vermelden we hier dat artikel 78 strafbaar stelt '*Hij die zich schuldig maakt aan valse getuigenis voor de Commissie van advies voor vreemdelingen [...] met een gevangenisstraf van zes maanden tot een jaar*'.

#### 4.5. *DE OVERTREDINGEN*

Artikel 79 Vw. legt de strafmaat voor de overtredingen op de Vw. vast.

In overtreding is de vreemdeling die zich op de openbare weg bevindt zonder in het bezit te zijn van de vereiste documenten.<sup>115</sup> Hij/zij kan worden gestraft '*met een geldboete van zesentwintig frank tot vijfhonderd frank*'.<sup>116</sup>

De wet bepaalt dat in de regel geen enkel van de documenten die in toepassing van de artikelen 5, 12, 17 of 41bis Vw. die in het bezit zouden zijn van de vreemdeling, hem niet kunnen worden afgenomen, zelfs niet op voorlopige basis. Een uitzondering hierop vormen de bevoegdheid van de burgemeester waar de vreemdeling zich bevindt (of diens gemachtigde), de bevoegdheid van de officieren van de gerechtelijke politie<sup>117</sup>, van de onderofficieren van de rijkswacht, van de ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken<sup>118</sup>, van de ambtenaren van de Administratie der Douanen en Accijnzen en tenslotte, de bevoegdheid van de directeurs van strafinrichtingen. Het afgenomen document moet weliswaar onmiddellijk worden vervangen door een attest dat de aard van dat document en de reden(en) van het afnemen vermeldt.

#### 4.6. *DE AANVULLENDE OVEREENKOMST VAN 19 JUNI 1990 TER UITVOERING VAN HET AKKOORD VAN SCHENGEN VAN 14 JUNI 1985*<sup>119</sup>

Het overzicht van de strafbepalingen in de Vw. zou onvolledig blijven zonder op deze plaats melding te maken van de invoeging van de strafbepaling van artikel

---

113. De schuldigen aan de misdrijven bedoeld in art. 77bis, § 1, 2 en 3 Vw. worden bovendien veroordeeld tot ontzetting van de burgerlijke en politieke rechten omschreven in art. 31, 1°-5° Strafwetboek.

114. Zelfs wanneer de zaken waarop zij betrekking hebben, niet het eigendom van de veroordeelde zijn (art. 77bis, § 5 Vw.).

115. Art. 79 Vw. onderscheidt de overtreding begaan door een Benelux-onderdaan (art. 79, § 1 Vw.) van de overtredingen door vreemdelingen die zich de openbare weg begeven zonder houder te zijn van de documenten bedoeld in de art. 2, 5, 12, 17 of 41bis Vw. (art. 79, § 2 Vw.).

116. Ingevoegd bij art. 63 Wet van 15 juli 1996.

117. Inbegrepen de officieren met zogenaamde beperkte bevoegdheid (art. 62, 1° lid Vw.).

118. Ingevoegd bij art. 50 Wet van 15 juli 1996.

119. B.S., 15 mei 1993.

74/2 Vw. met betrekking tot de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen. We hebben op deze aansprakelijkheid reeds meermaals gewezen.

Artikel 74/2 Vw. is in zoverre interessant voor een analyse van de strafmaatregelen in de Vw. dat het een schoolvoorbeeld is van wat we eerder in de termen van M. DEN BOER kwalificeerden als de versmelting van binnenlandse- en buitenlandse veiligheid.<sup>120</sup>

Op 26 maart 1995 is in ons land de Aanvullende Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 inwerkinggetreden. Die Aanvullende Overeenkomst bevat bepalingen inzake asiel, politiesamenwerking en de uitbouw van een informatiesysteem waarin gegevens over vreemdelingen, misdadigers, verdachten, getuigen en verboden of gestolen voorwerpen kunnen worden gestockeerd.<sup>121</sup>

De ontstaansgeschiedenis van het Akkoord van Schengen, die op 14 juni 1985 in het Luxemburgse plaatsje met dezelfde naam begon, is inmiddels bekend: enkele Europese landen waren van oordeel dat de afschaffing van de binnengrenzen in de Europese Unie ter verdere voltooiing van een stelsel van vrij verkeer van personen tussen de Unie Lid-Staten, niet zonder meer kon. Er waren, binnen de politieke visie van de regeringen van die Staten op het stelsel van vrij verkeer, compenserende maatregelen vereist die moesten beletten dat het openstellen van de grenzen zou worden geïnterpreteerd als een open uitnodiging voor ongecontroleerde immigratie (en opflakking van grensoverschrijdende criminaliteit).<sup>122</sup> De Aanvullende Overeenkomst bevat een gedetailleerde regeling van de compenserende maatregelen, die vooral een weerslag hebben voor de verblijfsgpositie van niet EU-onderdanen. Dat geldt o.m. voor de bepalingen die verband houden met het overschrijden van de buitengrenzen van het Schengenterritorium (d.i. het gemeenschappelijke grondgebied van de Schengenpartners), het verkrijgen van een visum, de signalering met het oog op de verwijdering en, tenslotte, in het kader van het onderdeel dat ons hier interesseert, de maatregelen tegen vervoerders.<sup>123</sup>

Er is over de regeling van de verblijfsgpositie van niet EU-onderdanen in de interne rechtsorde van de Schengenpartners veel geschreven: de uitoefening van bepaalde fundamentele rechten door bepaalde categorieën vreemdelingen wordt aanzienlijk bemoeilijkt, ook voor vreemdelingen te goeder trouw.<sup>124</sup> Zoals gezegd, heeft België zijn verplichtingen als Schengenpartner inmiddels in de Vw. opgeno-

---

120. Cf. *supra* noot 7.

121. Zie o.m.: C BARBIER, *La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, CRISP, Courtier Hebdomadaire, 1997, nrs. 1546-1547.

122. Zie o.m.: G. RENAULT, *Schengen. Un modèle pour l'Europe pénale?* (Les dossiers du Journal des Tribunaux), 1995, nr. 6.

123. Voor asielzoekers in het bijzonder is bovendien een belangrijk deel van de Overeenkomst gewijid aan het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen (art. 28 tot 38).

124. In die zin, o.m.: V. HREBLAY, *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*, Parijs, P.U.F, 1994.

men.<sup>125</sup> Het zou ons hier te ver voeren die internrechtelijke omzetting artikelsge-  
wijze te bespreken. Voor een deel is die bespreking hier reeds doorgevoerd, o.m.  
wat betreft de verstrenging van de toegangsvoorwaarden tot het grondgebied (art.  
3 Vw.) en de controle op de eerbiediging van de voorwaarden door vreemdelingen  
die zoeken toegang te krijgen tot het Belgisch grondgebied. Die verstrenging is ten  
dele te verklaren doordat België, als Schengenpartner, via zijn zeehavens en interna-  
tionale luchthavens nu ook de controle heeft van de toegang tot het grondgebied van  
de andere Schengenpartners (het Schengenterritorium): zo speelt in het bijzonder de  
voorwaarde dat de vreemdeling die via België toegang zoekt tot het grondgebied  
van een van onze Schengenpartners, geen gevaar mag opleveren voor de nationale  
veiligheid, de openbare orde of de internationale betrekkingen van één van de  
Schengenstaten. Men spreekt wel eens van de '*Schengenisering*' van de Belgische  
reglementering op de toegang van vreemdelingen tot ons grondgebied. België heeft  
mee de belangen van de andere Schengenpartners te behartigen, ook in eigen  
land.<sup>126</sup>

---

125. Zie o.m.: J.-Y. CARLIER en S. SAROLEA, 'L'érosion du droit des étrangers. A propos des avant-projets de la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, plus particulièrement en matière d'asile', *Rev.dr.étr.*, 1995, 353 e.v.

126. Van alle door België op zich genomen engagementen, speelt in het bijzonder het stelsel van de aanduiding van de Lid-Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van asielaanvragen. Om te vermijden dat asielzoekers achtereenvolgens in verschillende Europese Staten hun kans als kandidaat-vluchteling zouden wagen, en daardoor de administraties gelast met het onderzoek van de aanvragen asielbeleid in de verschillende landen extra belasten, is nu een regeling uitgewerkt die aan één Staat de verantwoordelijkheid van de afhandeling van een aanvraag geeft. De criteria om die verantwoorde-  
lijke Staat aan te duiden zijn neergelegd in art. 30 van de Aanvullende Overeenkomst. Kort samenge-  
vat komt het erop neer dat die Staat die verantwoordelijk zal zijn voor de behandeling van de asiel-  
aanvraag die de kandidaat-vluchteling als eerste, aan de buitengrens van het Schengenterritorium, op  
zijn grondgebied heeft toegelaten. De asielzoeker krijgt maar één kans: dient hij zich als kandidaat-  
vluchteling aan in een ander land dan het land van zijn eerste aankomst, dan kan die andere Staat niet  
worden verplicht de aanvraag te behandelen, maar is gerechtigd de verantwoordelijke Staat te verzoeken  
de asielzoeker 'over te nemen'. De verantwoordelijke Staat kan zijn verplichting niet ontlopen.  
Er is over dit stelsel een lawine van kritiek gevloeid. Wellicht is de belangrijkste van die kritieken  
dat de Schengenpartners niet het geduld – of de politieke wil – hebben getoond te wachten met de  
invoering van hun onderlinge afspraken tot zij ook tot de harmonisatie waren gekomen van de  
uiteenlopende manieren waarop zij tot vandaag elk, internrechtelijk, asielaanvragen onderzoeken. Het  
feit dat alle Schengenpartners ook partij zijn bij het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende  
de status van vluchtelingen (B.S., 4 oktober 1953) staat niet garant voor een gelijke behandeling van  
asielzoekers: de Schengenpartners blijven zélf bepalen op welke wijze zij asielaanvragen onderzoeken.  
Die autonomie van de landen in het bepalen welke asielcriteria toepasselijk zijn, hoewel zij altijd  
reeds gold, kan voortaan de kansen op erkenning van een asielzoeker aanzienlijk beperken doordat  
deze nu geen eigen inspraak, laat staan beslissingsbevoegdheid meer heeft om te bepalen welk land  
instaat voor de behandeling van zijn aanvraag.

Met de Schengenregeling is haast onvermijdelijk een negatieve spiraal in werking gezet. Aangezien  
vluchtelingen slechts één kans behouden om hun asielaanvraag in te dienen, en zij dit in het land van  
hun eerste aankomst moeten doen, zal de Schengenpartner die de meest liberale erkenningscriteria  
placht te hanteren als een magneet fungeren voor vluchtelingen. Om dit gevaar de omzeilen, zullen  
de landen voorbeeld nemen aan het strengste toelatingsbeleid, waardoor onvermijdelijk de meest  
repressieve aanpak van asielzoekers de algemene regel zal worden.

Een van de verplichtingen die de verdragstaten zijn aangegaan is de verplichting om – voor zoverre zij dat nog niet gedaan hebben – in hun nationale wetgeving strafbepalingen in te voeren ten aanzien van vervoerders die personen zonder de vereiste reisdocumenten laten opstappen. We hebben gezien dat België niet heeft gewacht op de inwerkingtreding van de Aanvullende Overeenkomst om van deze verplichting concreet werk te maken. Reeds bij wetswijziging van 14 juli 1987 werd in de Vw. een Titel III<sup>bis</sup> ingevoegd, houdende ‘*Verplichtingen van de vervoerders met betrekking tot de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied*’. Vervoerders kunnen worden veroordeeld worden wanneer ze geen efficiënte controle hebben uitgeoefend op de passagiers die ze naar België vervoeren: lucht- en zeevaartmaatschappijen kunnen onder bepaalde voorwaarden strafrechtelijk worden vervolgd, wanneer zij in één reis ten minste vijf passagiers naar België vervoeren, die niet over de vereiste documenten beschikken. Het in 1987 ingevoerde artikel 74/4 Vw. stelt daarenboven dat de vervoerder hoofdelijk aansprakelijk is met de illegale passagier voor de betaling van de kosten van onder meer verblijf en terugzending.

Het sanctioneringssysteem van de artikelen 74/2-74/4 Vw. werd in 1995, bij Wet van 13 april 1995<sup>127</sup>, aangevuld met een regeling van administratieve geldboetes (art. 74/4<sup>bis</sup> Vw.). Deze boetes kunnen aan de vervoerder worden opgelegd bij elke vaststelling dat er een vreemdeling in het land wordt binnengebracht die niet over de nodige (toegangs)documenten beschikt. Volgens de Memorie zijn deze boetes voornamelijk preventief bedoeld, namelijk om de vervoersmaatschappijen aan te sporen om voor de afreis de identiteit van hun passagiers te controleren. Tegelijk werd het sanctioneringssysteem van artikel 74/2 Vw. verstrengd in die zin dat de boetes ingeval van herhaling verdubbeld werden, en het begrip vervoerder werd uitgebreid met ‘*vervoerders die internationaal vervoer van personen per autobus verrichten – met uitzondering van het grensverkeer*’.

Verontrustend in dit verband is dat de Aanvullende Overeenkomst geen uitzondering maakt voor kandidaat-vluchtelingen: door via de omweg van de strafbaarheid van de vervoerders asielzoekers te verplichten over geldige documenten te beschikken, leggen de Schengenpartners – waaronder België – aan vluchtelingen voorwaarden op die strijdig zijn met het Verdrag van Genève en met de richtlijnen van het UNO Hoog Commissariaat voor Vluchtelingen, die bepalen dat een vluchteling zijn argumenten moet kunnen uiteenzetten in een interview met een gekwalificeerd ambtenaar. Het personeel van vervoersmaatschappijen beantwoordt niet aan die vereiste.<sup>128</sup> Bovendien is een beroep tegen de beslissing van de vervoerder niet

---

127. B.S., 25 april 1995.

128. A.H.J. SWART kwalificeert de regeling toepasselijk op de vervoerders als een privatisering van de publieke functie. Volgens SWART is (nog) niet duidelijk welk belang de nieuwe strafbepalingen inzake aansprakelijkheid van de vervoerders precies moeten beschermen: ‘*Gaat het er om, te verhinderen dat kansloze asielzoekers in grote aantallen naar Nederland komen? Of moet vooral worden verhinderd dat reisdocumenten van personen worden vernietigd of stukgemaakt zodat hun latere verwijdering uit Nederland op lastige problemen stuit? Dat laatste is een veel bescheidener doelstelling, die bijvoorbeeld al te verwezenlijken zou zijn door vervoersondernemingen op bepaalde lijnen reisdocumenten gedurende de reis te laten innemen en bewaren.*’ (A.H.J. SWART, o.c., 1994, 130).

mogelijk.<sup>129</sup> De nefaste effecten van een dergelijk stelsel laten zich voorspellen: reisondernemers die wél bereid zullen zijn documentloze passagiers aan boord te laten, zullen daarvoor een zware prijs aanrekenen. Waardoor nog slechts welstellende asielzoekers door de mazen van het Schengennet zullen kunnen glippen.<sup>130</sup> Was dat de bedoeling<sup>131</sup>?

## 5. Verblijfs- en strafwetgeving: instrumenten van een restrictief migratiebeleid

Een summiere opsomming van enkele van de recentste wijzigingen in de interne Belgische reglementering van het verblijf van vreemdelingen op het grondgebied van het Koninkrijk geeft de sfeer aan waarin ons land sinds enkele jaren de controle poogt te houden over het personenverkeer via onze landsgrenzen. Die sfeer is in toenemende mate een sfeer van argwaan ten aanzien van nieuwkomers die, in weerwil van de in 1974 afgekondigde migratiestop, naar ons land *blijven* komen. De laatste jaren werden vooral de asielzoekers aangepakt. In dit laatste deel kaarten we nog twee knelpunten aan, die verband houden met die toenemende rol van het strafrecht bij de handhaving van het vreemdelingenbeleid: enerzijds, de discussie over het onderscheid tussen administratieve dwangmaatregelen en strafbepalingen *stricto sensu*, anderzijds, het probleem van de controle op het correcte gebruik en de interpretatie van vage rechtstermen in de verblijfsreglementering.

### 5.1. STRAFMAATREGELEN EN/OF ADMINISTRATIEVE DWANGMAATREGELEN?

Een eerste knelpunt in dit verband is de reeds genoemde grensvervaging tussen strafmaatregelen en administratieve dwangmaatregelen.

---

129. Zie o.m.: S. SAROLEA, 'La procédure belge de reconnaissance de la qualité de réfugié et le droit à un recours effectif', *Rev. dr. étr.*, 1995, 542 e.v.

130. Zie o.m.: A. KUIJER, 'De criminalisering van de hulp aan asielzoekers', *Recht en Kritiek*, 23(1997), 347-356.

131. Er is sinds 26 maart 1995 een zgn. opvolgingscomité aan het werk om na te gaan hoe het Schengenakkoord en de Aanvullende Overeenkomst in de praktijk worden toegepast en welke concrete problemen zich daarbij voordoen. Een van die problemen zal de eerste jaren ongetwijfeld die zijn van het functioneren van het Schengeninformatiesysteem (SIS). Krachtens art. 93 e.v. van de Aanvullende Overeenkomst treedt een systeem van onderlinge signalering in werking: de persoonsgegevens van vreemdelingen die in de ene Staat als niet-gewenst persoon, versta als een gevaar voor de openbare orde en voor de interne veiligheid zijn gesignaleerd, worden voortaan via het SIS opgeslagen en gesignaleerd aan alle andere Schengenpartners. De controle op de bewegingsvrijheid van deze personen valt voortaan binnen de bevoegdheid van elke lidstaat, partij bij Schengen. Aan de analyse van dit nieuwe signaleringssysteem zijn inmiddels meerdere studies gewijd. Zie o.m.: J. DUMORTIER, 'Het SIS en bescherming van bescherming van persoonsgegevens', in C. FIJNAUT, J. STUYCK en P. WYTINCK (red.), *Schengen: Proeftuin voor de Europese Gemeenschap?*, Arnhem, Gouda Quint, 1992, 165 e.v.; M.H. BOULANGER, C. TERWANGNE en T. LEONARD, 'La protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel', *J.T.*, 15 mei 1993; J. HOEKSMAN en H. RENSEN, 'Het Schengen Informatie-Systeem – SIS moet voldoende bieden, niet meer en niet minder', *Alg. Politieblad*, 1990, 8, 179-183; P. MICHAEL en D. HEIMANS, 'Het Schengen Informatie-Systeem II – Privacy bescherming in SIS is uitvoerig geregeld', *ibid.*, 1990, 9, 203-206; F. THOMAS, 'Rechtshulp versus rechtsbescherming in Schengenland', *Panopticon*, 1991, nr. 3, p. 221-232.

Wat is precies een dwangmaatregel? Enkele jaren geleden hebben we zelf de discussie gevoerd over de aard van de vasthouding van vreemdelingen op de luchthaven.<sup>132</sup> Anderen hebben diezelfde vraag opgeworpen met betrekking tot de aard van maatregelen zoals de verplichte inschrijving of de meldingsplicht.<sup>133</sup>

Een aantal auteurs gewagen van ‘*verkapte straffen*’ voor illegale binnenkomst door de asielzoeker<sup>134</sup>, of nog, waarschuwen voor de ‘*verdoken bestraffing*’ van vrijheidsberovende administratieve maatregelen.<sup>135</sup>

De verwarring wordt mede in de hand gewerkt door het feit dat vreemdelingen van hun vrijheid worden beroofd, nu eens in toepassing van een administratieve maatregel, dan eens in het kader van de wetgeving op de voorlopige hechtenis (strafaanklacht), of nog, het voorwerp zijn van de beide soorten maatregelen.

Maatregelen van administratieve vrijheidsberoving situeren zich volgens F. BERNARD<sup>136</sup> ‘*in de marge*’ van het klassieke strafproces: dergelijke maatregelen vertonen minstens de externe kenmerken van de straf. Evenwel steunen administratieve vrijheidsberovingen niet op een voorafgaande rechterlijke beslissing. De uitvoerende macht kan in bepaalde omstandigheden, op eenzijdige basis, een maatregel van vrijheidsbeperking of -beroving treffen, zonder voorafgaande raadpleging of toestemming van een rechterlijke instantie. De rechterlijke toetsing volgt op de beslissing, tenminste in geval van betwisting.<sup>137</sup>

In de individuele beleving onderscheiden de vrijheidsberoving in het kader van een administratiefrechtelijke beslissing en de vrijheidsberoving in uitvoering van een

---

132. G.-H. BEAUTHIER en M.-C. FOBLETS, ‘De (kandidaat-)vluchtelingen. De Wet van 18 juli 1991 (en haar uitvoeringsbesluiten)’ (themanummer), *T. Vreemd.*, 1991, afl. 59, 26; F. VERSCHUEREN, *o.c.*, 1995, 115 (omtrent de kritiek van het E.C.P.F. op de transitzone); *Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1076/2, 170).

133. Voorgeschreven door art. 54 Vw. Zie o.m.: F. BERNARD, *o.c.*, 1994, 532; D. VANHEULE, *Vluchtelingen: een overzicht na de Wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 46 en 70; L. WALLEYN, *o.c.*, 8; *Gedr. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 556/1, 2-3.

134. L. WALLEYN, ‘De nieuwe ontvankelijkheidsprocedure’, in M.-C. FOBLETS en S. PARMENTIER (red.), *De nieuwe vluchtelingenwet. Commentaar op de Wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, 24. Zo heeft de illegale binnenkomst van de asielzoeker gevolgen op het vlak van de vrijheidsberoving: met name de mogelijkheid tot vasthouding. Algemeen kan worden gesteld dat wie op illegale wijze – d.w.z. zonder de vereiste documenten – het Rijk binnenkomt, in een zwakkere positie staat dan wie met de vereiste documenten inreist. Daartegenover staat weliswaar dat in bepaalde gevallen het bezit van documenten in het nadeel van de asielzoeker kan spelen. Zo is geoordeeld dat het bezit van die papieren het bewijs is dat de betrokkene in zijn land van herkomst geen gevaar liep, nu hem probleemloos de vereiste documenten werden verschaft (R.v.St., nr. 40.918, 29 oktober 1992, R.A.C.E. De minister had geoordeeld dat indien de vreemdeling werkelijk problemen zou hebben gehad met de overheid van zijn land, betrokkene zijn land niet zou hebben kunnen verlaten per vliegtuig en voorzien van zijn eigen paspoort). A.H.J. SWART (*o.c.*, 1994) kwalificeert dergelijke situaties als ‘*absurd*’.

135. D. VANHEULE, ‘Vrijheidsberoving in het vreemdelingenrecht’, (noot onder Cass., 9 juli 1993), *R. Cass.*, 1993, (203), 205.

136. F. BERNARD, *o.c.*, 1994, 532.

137. Dat geldt uiteraard niet voor de strafbepalingen voorzien in de art. 75 t.e.m. 81, en 74/2 Vw. die slechts via het klassieke strafprocesrecht, d.w.z. na tussenkomst van de rechterlijke macht kunnen worden uitgevoerd.

strafbepaling zich wellicht nauwelijks, en in menig geval geheel niet van elkaar. Die gelijkheid in de beleving verklaart mede waarom enkele jaren geleden sommigen de administratieve vrijheidsberoving hebben aangevochten als een tweede straf.<sup>138</sup> De discussie concentreerde zich in de jaren tachtig rond het dossier van vreemdelingen die, doorgaans na het uitzitten van een relatief lange gevangenisstraf, werden uitgezet of teruggewezen.<sup>139</sup> Omdat de gedwongen verwijdering van een vreemdeling nog aan het leed van de veroordeling toevoegt, wordt ze door de betrokkene vaak als een tweede, veel zwaardere straf ervaren. Volgens de Raad van State gaat het evenwel niet om een dubbele straf, hetgeen op grond van het beginsel *ne bis in idem* verboden zou zijn, maar om een loutere administratieve beslissing.<sup>140</sup> Ook het Hof van Cassatie wees in zijn arrest van 9 juli 1993<sup>141</sup> de stelling af dat een administratieve hechtenis is gelijk te stellen met een strafrechtelijke vrijheidsberoving, op grond van de overweging dat vreemdeling van zijn vrijheid wordt beroofd en vastgehouden in een strafinrichting, wegens het niet-naleven van de reglementering op de toegang, het verblijf en de verwijdering van het grondgebied van vreemdelingen.<sup>142</sup>

In het debat over de voor- en nadelen van het gebruik van strafbepalingen ter ondersteuning van een restrictief grenscontrolebeleid<sup>143</sup>, ontbreekt volgens A.H.J.

138. Zie o.m.: A. VAN KALMTHOUT en J. DE WIN, 'Vreemdelingenbewaring: maatregel of illegale(n) straf?', *Recht en Kritiek*, 23(1997), 385-400.

139. Een strafrechtelijke veroordeling is weliswaar niet voldoende om een uitzetting te wettigen. De motivering van het uitzettingsbesluit moet vermelden op grond van welke feiten de vreemdeling persoonlijk geacht wordt de openbare orde te hebben geschaad. Er kan dus geen sprake zijn van een automatisme. Omtrent de problematiek van de 'dubbele sanctionering', o.m.: A.H.J. SWART, *De toelating en uitzetting van vreemdelingen*, Deventer, Kluwer, 1978, 214-224.

140. O.a. R.v.St., nr. 26.525, 7 mei 1986, *Arr. R.v.St.*, 1986 en R.v.St., nr. 33.239, 13 oktober 1989, *R.A.C.E.*, 1989.

141. Cass., 9 juli 1993, *R. Cass.*, 1993, 208, noot D. VANHEULE.

142. *In casu* was tijdens de opsluiting van betrokken de Wet van 6 mei 1993, die de duur van de opsluiting op grond van art. 27 Vw. op twee maand bracht, inwerkinggetreden. Betrokkene beriep zich op het beginsel van de niet-retroactieve werking van een recente(re) (straf)wetsbepaling. Het Hof heeft dat beginsel buiten beschouwing kunnen laten, in zoverre het heeft geoordeeld dat de administratieve vrijheidsberoving geen strafsancie is (en daarmee de stelling van de dubbele straf verworpen).

143. Een beetje in dezelfde lijn, kan volgens het Arbitragehof (Arbitragehof, nr. 51/94, 29 juni 1994; D. VANHEULE, 'Maatschappelijke dienstverlening als instrument in het immigratiebeleid' (noot onder Arbitragehof, nr. 51/94, 29 juni 1994), *T. Vreemd.*, 1994, afl. 4, 247-252) ook het beleid inzake maatschappelijke dienstverlening een juridisch aanvaardbaar instrument zijn in het verwijderingsbeleid tegenover afgewezen asielzoekers en illegale vreemdelingen. Het betreft weliswaar geen strafbepaling, maar de redenering vertoont veel gelijkenis. Het Hof heeft in zijn arrest van 29 juni 1994 aanvaard dat, wanneer een staat die de immigratie wil beperken, vaststelt dat de middelen die hij daartoe aanwendt niet of nauwelijks doeltreffend zijn, het niet onredelijk is dat hij niet dezelfde verplichtingen op zich neemt ten aanzien van de noden van diegenen, enerzijds, die op wettige wijze op zijn grondgebied verblijven, en van de vreemdelingen, anderzijds, die er zich nog bevinden na het bevel om het grondgebied te verlaten te hebben ontvangen. Het Hof vervolgt dat het middel (de discriminatie) niet onevenredig is met het door de wetgever gestelde doel (aanmoedigen van vertrek van vreemdelingen zonder verblijfstitel), vermits diezelfde wetgever aan de betrokken vreemdeling de materiële hulp waarborgt die noodzakelijk is om het grondgebied uiterlijk binnen de maand te verlaten en het recht op dringende medische hulp verzekerd blijft, zonder beperking in de tijd.

SWART<sup>144</sup> in Nederland vooralsnog een doordachte en coherente visie van de wetgever op de vraag hoe in de praktijk, met behulp van strafrecht, migratiestromen kunnen worden gekanaliseerd. In België vergaat het niet anders.

In de analyse van de functie van de wetgevende maatregelen maakt S. PARMENTIER een onderscheid<sup>145</sup> tussen, enerzijds, wat hij de manifeste functie noemt en, anderzijds, de latente functie van de wet. De twee officiële doelstellingen van de wetwijziging van 6 mei 1993 liggen volgens PARMENTIER vooreerst in de versnelling van de asielprocedure, vervolgens in de rechtsbescherming van de asielzoeker. Als latente functie duidt PARMENTIER de geruststelling van de publieke opinie, als zouden de problemen verbonden met asielzoekers wel degelijk worden aangepakt.

PARMENTIER onderscheidt daarnaast ook nog een '*hidden agenda*' van de Wet van 6 mei 1993. Die agenda zou erin bestaan de migratiemogelijkheden voor nieuwkomers terug te schroeven. In die optiek worden de officiële doelstellingen van de wet herleid tot een middel. Want het officiële doel, met name de versnelling van de procedure, is dan in werkelijkheid slechts een middel om het andere, niet geëxpliciteerde doel te bereiken, namelijk reductie van de immigratie en het in de hand werken van een ontradingseffect.<sup>146</sup> Dergelijke analyse laat iets zien van de dubbelzinnigheid dat de vervaging tussen het gebruik van de straf- en administratieve dwangmaatregelen kenmerkt, en wellicht nog zolang zal blijven kenmerken als het gebruik – door elkaar – van beide types maatregelen de overheid toelaat de controle op het grensoverschrijdende personenverkeer beter in de hand te houden.<sup>147</sup>

## 5.2. VAGE RECHTSTERMEN IN DE VERBLIJFSREGLEMENTERING

Een tweede knelpunt die in het kader van deze bespreking onze aandacht heeft, is het probleem van de controle op het correcte gebruik en de interpretatie van vage rechtstermen in de verblijfsreglementering.

Wat is de correcte invulling van open rechtsnormen als termen '*wetens en wilens*', '*zonder ernstige reden*', '*openbare orde*', '*nationale veiligheid*', '*(strikt)*

144. A. SWART, *o.c.*, 1994, 124

145. S. PARMENTIER, 'Doelstellingen en functies van de nieuwe vluchtelingenwet', in M.-C. FOBLETS en S. PARMENTIER (red.), *De nieuwe vluchtelingenwet, commentaar op de Wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, (127), 141.

146. Volgens E. DE DIESBACH was reeds in de Wet van 1952 de hogere bestraffing van recidive inzake illegale binnenkomst gerechtvaardigd door het streefdoel van deze maatregel: de vreemdeling ontmoedigen nog verder pogingen tot binnenkomst te ondernemen. Cf. *supra* noot 16.

147. G.-H. BEAUTHIER karakteriseert het resultaat als de toenemende '*encagement*' van de kandidaat-vluchteling. G.-H. BEAUTHIER, 'Les compétences du ministre de l'intérieur et le droit d'asile au regard particulièrement de la loi du 6 mai 1993', in M.-C. FOBLETS en S. PARMENTIER (red.), *De nieuwe vluchtelingenwet, commentaar op de Wet van 6 mei 1993*, Gent, Mys & Breesch, 1993, (75), 80: '*Du début jusqu'à la fin de cette procédure, tout est prévu pour que le candidat réfugié ne puisse plus être libre de ses mouvements. Des zones de transit à des centres de transit fermés, des lieux de rétention à des centres de détention, les subtilités du vocabulaire ne peuvent plus tromper: l'encagement du candidat réfugié devient réalité.*' Op de verwijdering wordt als het ware geanticipeerd: de vreemdeling is van bij zijn binnenkomst een potentiële illegaal.

noodzakelijk', 'zonder verantwoording'. Deze termen zijn niet altijd eenduidig te interpreteren.

De term '*wetens en willens*' vormt in het strafrecht een gangbare uitdrukking. Is de uitdrukking zoals we ze terugvinden in artikel 77 in diezelfde zin bedoeld? De strafmaatregel is niet bedoeld voor personen die illegaal in het land verblijvende vreemdelingen met caritatieve bedoelingen helpen<sup>148</sup>, maar enkel voor die personen die de situatie van illegaliteit trachten te bestendigen.<sup>149</sup> Een frauduleuze intentie is vereist. Artikel 27, lid I van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen zet in dit verband de verdragspartijen ertoe aan in sancties te voorzien lastens eenieder die '*uit winstbejag*' een vreemdeling helpt of poogt te helpen het grondgebied van een der partijen binnen te treden of aldaar te verblijven in strijd met de geldende wetgeving. Nu betekent handelen uit winstbejag niet meer dan handelen tegen een economische tegenprestatie. Van misbruik ten nadele van de vreemdeling hoeft daarbij geen sprake te zijn. In die zin zou artikel 77 Vw. ook kunnen worden geïnterpreteerd dat steunverlening tegen prestatie volstaat om strafbaar te zijn in de zin van de Vw. Gaat artikel 77 Vw. verder en is kwaad opzet vereist?

Andere voorbeelden zijn de herhaaldelijk in de wet weerkerende criteria van de '*openbare orde*' en de '*nationale veiligheid*'. Reeds in de Wet van 1952<sup>150</sup> zou het gebruik van beide criteria in de wetteksten volgens DE DIESBACH een '*dracônische*' macht in handen van de bevoegde minister leggen. Voor DE DIESBACH was dergelijke bevoegdheidsuitbreiding echter gerechtvaardigd, '*gezien het stijgend aantal vreemdelingen*'.<sup>151</sup>

---

148. Zie *Gedr. St.*, Kamer, 1978-79, nr. 144/7, 63; 113 en *Gedr. St.*, Senaat, 1980-81, nr. 521/2, 8; Corr. Antwerpen, 18 november 1991, *Rev. dr. étr.*, 1992, 95; Corr. Hoei, 12 december 1990, *J.T.*, 1991, 215 en *Rev. dr. étr.*, 1991, 212; L. DUPONT en D. TILLEMANS, *o.c.*, 1981, 46-47.

149. M. DE KOCK, *o.c.*, 1971-1972, 183.

150. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de Wet van 1952 lichtte de Raad van State in een advies het onderscheid tussen openbare orde en nationale veiligheid toe. Al wat strijdig is met de goede morele, sociale en politieke inwendige orde van een Staat kan worden beschouwd als een inbreuk op de rust van deze Staat. Anderzijds kunnen sommige gedragingen van vreemdelingen de toestand van het land ten opzichte van andere landen in gevaar brengen. In dat laatste geval is sprake van een inbreuk op de nationale veiligheid. Eenzelfde feit kon een inbreuk zijn zowel op de openbare rust als op de nationale veiligheid (*Omnil.*, 1952, nr. 187, p. 113).

De Wet van 1952 stelde o.m. als voorwaarde voor verblijf: het niet gevaarlijk of schadelijk zijn van de in België verblijvende vreemdeling voor de '*economie van het land*'. Uit het Commissieverslag van Justitie bij de parlementaire voorbereiding van de Wet van 1952 bleek dat de economische activiteit van een vreemdeling als gevaarlijk of schadelijk voor de economie van het land kon worden beschouwd '*wegens de mededinging t.a.v. Belgen die een overeenkomstige handel drijven*' (*Omnil.*, 1952, nr. 187, p. 116). Deze bepaling maakte de handeldrijvende vreemdelingen bijzonder kwetsbaar. De vreemdeling was niet meer aan deze verblijfsvoorwaarde onderworpen van zodra hij een vestigingsvergunning had bekomen. Over openbare orde en economische dreiging: zie ook M. VERWILGHEN, *o.c.*, 1970, 397.

151. E. DE DIESBACH, *o.c.* 1981, 17, waar hij in een commentaar bij de Wet van 15 december 1980 opmerkt: '*Assez curieusement, la nouvelle loi, d'une certaine façon, limite les pouvoirs du Ministre de la Justice. Cependant le nombre des étrangers en Belgique est toujours et il ne semble pas qu'il puisse décroître.*'

Ontegensprekelijk laat de wet, ook vandaag nog, in haar formulering, de bevoegde overheden, gelast met de uitvoering en de controle op de eerbiediging van de verblijfsreglementering, een grote mate van vrijheid. Zo beschikt de administratie in een aantal situaties over een aantal keuzemogelijkheden. De keuze tussen de toe te passen maatregel ligt bij de uitvoerende macht: in een en dezelfde situatie kan de overheid zowel een administratieve maatregel van verwijdering als een administratieve maatregel van vrijheidsbeperking treffen.<sup>152</sup> Reeds onder het regime van de Wet van 1952 waren vergelijkbare keuzemogelijkheden ingebouwd voor de administratie.<sup>153</sup> Die keuzemogelijkheid was volgens M. VERWILGHEN een zoveelste illustratie van de discretionaire appreciatiemacht van de minister, maar bood tegelijk ook de mogelijkheid om in bepaalde gevallen die de minister niet ernstig genoeg bevond een uitwijzing of uitzetting te vermijden. Artikel 22 Vw. (1980) verleent aan de minister de bevoegdheid om de vreemdeling die de openbare orde heeft geschaad te verplichten bepaalde plaatsen te verlaten, ervan verwijderd te blijven of in een bepaalde plaats te verblijven. Volgens M. DE KOCK<sup>154</sup> laat dergelijke (vage) bepaling precies toe om niet altijd de radicale maatregel van terugwijzing of uitzetting te (moeten) treffen, zelfs als de wettelijke grondslag daartoe aanwezig zou zijn.<sup>155</sup> Meer kritisch is de analyse van G.-H. BEAUTHIER die in het gebruik door de wetgever van het criterium van de 'openbare orde' o.m. in artikel 52bis Vw., in het kader van de asielprocedure, het effect van een 'soupape'<sup>156</sup> ziet, die 'viendra empêcher toute reconnaissance d'un réfugié "déplaisant"'.

In Nederland analyseerde enkele jaren geleden de Nederlandse rechtssocioloog C.A. GROENENDIJK de 'wisselende rol van de rechter in vreemdelingenzaken'.<sup>157</sup> Een belangrijke vaststelling is de over de jaren toenemende bemoeienis van de

152. '(...) ce qui donne à l'autorité administrative le choix entre deux décisions d'inégale gravité', aldus Fr. RIGAUX, o.c., 1981, 98.

153. M. VERWILGHEN, o.c., 1970, 412.

154. M. DE KOCK, J. DE CEUSTER en J. DE JONGHE, o.c., 1982, 174. De keuze om een beslissing met minder verstrekkende gevolgen voor de betrokken te nemen, kan o.m. geïnspireerd zijn door motieven die verband houden met de gezinssituatie van de betrokkene.

155. Over de (geïnstitutionaliseerde) onpartijdigheid van de organismen verschillen de meningen. Zie, omtrent de Commissaris-Generaal, D. VANHEULE, o.c., 1993, 139. Zie ook, omtrent de houding van de gemachtigde ambtenaren van de Dienst Vreemdelingenzaken (inzake de beoordelingsmogelijkheid van de openbare orde en de nationale veiligheid) G.-H. BEAUTHIER en M.-C. FOBLETS, o.c., 1991, 12. Zie ook: M. BOSSUYT, o.c.: cf. R.v.St., nr. 46.852, 1 april 1994, R.A.C.E., 1994, (het feit benoemd te zijn voor een termijn is volgens de Raad niet van aard afbreuk te doen aan de onpartijdigheid van de rechters, die volledig onafhankelijk beslissen, eenmaal zij zijn benoemd). Cf. R.v.St., nr. 47.321, 6 mei 1994, R.A.C.E., 1994 (het feit dat de leden van de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen worden benoemd voor vijf jaar, doet volgens de Raad geen afbreuk aan hun onpartijdigheid).

156. G.-H. BEAUTHIER, 'Les compétences du ministre de l'intérieur et le droit d'asile au regard particulièrement de la loi du 6 mai 1993', o.c., 1993, 79. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de Wet van 1991 werd als enige precisering gegeven dat Aids in elk geval geen reden van openbare orde kon uitmaken (*Gedr. St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1076/2, 101).

157. C.A. GROENENDIJK, 'De wisselende rol van de rechter in vreemdelingenzaken', in C.H. BRANTS. C. KELK en M. MOERINGS (red.), *Er is meer. Opstellen over mensenrechten in internationaal en nationaal perspectief*, Deventer, Gouda Quint, 1996, 119-134.

rechter met vreemdelingenzaken in Nederland. GROENENDIJK ziet voor de rechter in vreemdelingenzaken vier functies weggelegd: toetsing van beleid en wetgeving aan internationale rechtsnormen, controle op de machtsuitoefening door de overheid, legitimatie van negatieve beschikkingen en dwingen tot expliciteren van het overheidsbeleid. *'Voorstanders van een (verdere) beperking van de rol van de rechter in vreemdelingenzaken'*, schrijft GROENENDIJK, *'verliezen vaak uit het oog dat de overheid niet alleen last heeft van de rechterlijke controle maar daarbij ook op verschillende manier is gebaat'*.<sup>158</sup> Op het vlak van de rechterlijke controle van de keuze – door de minister en/of administratie(s) – tussen het gebruik van strafen/of administratieve dwangmaatregelen, is in het domein van de verblijfsreglementering in België ongetwijfeld nog een weg af te leggen. Een van de effecten van (verhoogde) controle door de rechter zou hierin kunnen gelegen zijn dat de administratie gedwongen wordt te erkennen of zij ten aanzien van een bepaalde categorie vreemdelingen *administratieve* maatregelen treft, dan wel aanstuurt op toepassing van *strafrecht* en daarbij verplicht wordt om de criteria die bij die keuze spelen ook bekend te maken. Een rechter kan oordelen dat in een bepaald geval de beslissing wegens een motiveringsgebrek niet in stand kan blijven. De administratie krijgt zo de gelegenheid om haar beleidsregels aan te vullen of te verduidelijken, wat op zijn beurt de kans op gelijke behandeling van gelijke gevallen vergroot en de ruimte voor willekeur verkleint. Die – onrechtstreekse – vorm van normering kan naar ons aanvoelen o.m. voor de verduidelijking van het onderscheid tussen dwang- en strafmaatregelen in het domein van de verblijfsreglementering in België nog veel vruchten afwerpen.

---

158. *Ibid.*, 126.