

Enkele actuele knelpunten in de controle op vreemdelingen, de controle op bestaansmiddelen en gezinsleven

Lieven Vandenberghé*

Inleiding

1. – Het overheidstoezicht op vreemdelingen en de vraag hoever dit toezicht kan en mag gaan, is een regelmatig terugkerende bron van meningsverschillen.¹ Een belangrijk gegeven dat in deze discussie te weinig aan bod komt, is de *veranderende* plaats die de vreemdeling in de Belgische samenleving heeft ingenomen. Oorzaak van deze verandering is in de eerste plaats de werving van vreemde arbeidskrachten, die vanaf de Tweede Wereldoorlog op grote schaal werd georganiseerd. Er is in tweede instantie het vrij verkeer van werknemers dat op het Europese vlak werd verwezenlijkt. En tenslotte is er de toevloed van politieke vluchtelingen.

Al deze elementen hebben tot gevolg gehad dat vreemdelingen daadwerkelijk gingen deel uitmaken van de Belgische samenleving.² Daarbij dient vooral te worden benadrukt dat het verblijf van de overgrote meerderheid der vreemdelingen in België niet langer dan een tijdelijk karakter draagt.³ Meer en meer vreemdelingen worden trouwens in België geboren en zullen dit land waarschijnlijk nooit meer verlaten.⁴ Gastarbeiders zijn immigranten geworden.

2. – De overheidscontrole op buitenlanders is vnl. geregeld in de *wet op de vreemdelingenpolitie*.⁵ Deze wet dateert reeds van 1952 en bepaalt de voorwaarden van toegang en verblijf van de buitenlander in België, evenals de mogelijkheden van zijn verwijdering. Als produkt van oorlog en koude oorlog weerspiegelt deze wet een fundamenteel wantrouwen t.a.v. de buitenlander.⁶

De veranderende positie van de vreemdeling in de samenleving kan evenwel niet zonder gevolg blijven voor het controlesysteem dat speciaal voor hem werd ontworpen. De op gang zijnde wijziging van de wetgeving betreffende het verblijf van vreemdelingen is hiervan een duidelijk symptoom.⁷ Men kan zich echter afvragen in hoeverre het wetsontwerp betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (verder in de tekst: het

* Hoofd Juridische Dienst Onthaalcomité voor Gastarbeiders van Brabant.

1. Zie bijv. De Kock, M., Het statuut van de vreemdeling, RW 1971-1972, k. 1827 e.v., en Godding, Ph., L'expulsion des étrangers en droit belge. Aperçu historique (1830-1952), Annales de droit, XXX, 1970.

2. Voor het Belgisch immigratiebeleid zie vooral Martens, A., 25 jaar wegwerparbeiders, Het Belgisch immigratiebeleid na 1945, KU Leuven, SOI, Rapport 1973/2.

3. Zie daarvoor vooral Groenendijk, C. A., Van gastarbeider tot medeburger, Beleid en Maatschappij, februari 1979, p. 52 e.v.

4. Voor recente en interessante gegevens daaromtrent: Une politique de l'immigration, perspectives socialistes. Rapport du groupe de travail 'immigrés', Institut Emile Vandervelde, Bruxelles 1979; vooral p. 19 e.v.

5. Wet op de vreemdelingenpolitie van 28 maart 1952 (BS 30-31 maart 1952, 15 juni 1961, 20 juni 1964 en 20 juni 1969).

6. De Kock, M., o.c., k. 1831.

7. Het wetsontwerp betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen is reeds goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Parlementaire Handelingen 1977-1978, vergadering van 8 juni 1978 – nr. 89).

wetsontwerp) dat de nieuwe verblijfswetgeving zal worden, de massale toevloed en aanwezigheid van vreemdelingen kan verwerken. *'L'intensité des mouvements migratoires et le caractère qu'ils ont pris depuis la deuxième guerre mondiale ont donné à la condition des étrangers un visage nouveau. Et sans doute, faut-il parler de la condition du travailleur migrant comme d'un problème spécifique dont la science traditionnelle du droit des étrangers n'a pas perçu le caractère original'*.⁸ Het wetsontwerp schept ongetwijfeld een grotere rechtszekerheid voor de vreemdeling, maar het verandert weinig aan de organisatie van de controle op vreemdelingen, en evenmin aan het repressief en het politieel karakter ervan.⁹

3. – In deze studie, waarin slechts enkele aspecten van dit controlesysteem worden behandeld, willen we via de beschrijving van enkele actuele knelpunten aantonen hoe ingrijpend, hoe 'panoptisch' deze controle wel is. De modaliteiten waaronder het huidige toezicht op *bestaansmiddelen* en op het *huwelijks- en gezinsleven* van de vreemdeling plaatsvindt, zijn niet langer te verzoenen met de gewijzigde plaats die de vreemdeling in de samenleving inneemt. In sommige gevallen is dit toezicht zelfs manifest onwettelijk.

Deze onwettelijkheid vindt vooral zijn oorsprong in de organisatie van die controle door de *Dienst Vreemdelingenzaken* van het Ministerie van Justitie. Deze Dienst ressorteert – naast de *Veiligheid van de Staat* – onder de directie Openbare Veiligheid, en het is in deze actiesfeer dat de overheidscontrole op de vreemdelingen wordt georganiseerd.¹⁰

De onwettelijkheden betreffen vooral de controle die via de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) wordt georganiseerd, en de beoordeling door de Dienst Vreemdelingenzaken van huwelijken van vreemdelingen.

De controle op de bestaansmiddelen

4. – Bij het functioneren van de vreemdelingenreglementering spelen de bestaansmiddelen een niet geringe rol.¹¹ Zowel bij de toegang van de vreemdeling tot het grondgebied als bij het verblijf van korte of lange duur zullen voldoende bestaansmiddelen als vereiste worden gesteld.

A. Bij de toegang tot het grondgebied

1. Definitie en reglementering

5. – Als vereiste voor de *toegang tot het Rijk* of binnenkomst is de vereiste van voldoende bestaansmiddelen wettelijk vastgelegd in artikel 5 van de Beneluxovereenkomst van 11 april 1960 inzake de verlegging van de personencontrole naar de

8. Rigaux, F., in *Situation juridique et sociale des travailleurs migrants en Europe*, Conférence internationale organisée par l'Association internationale des Juristes Démocrates, 1977, blz. 45.

9. Vandenberghe, L., *Nieuwe wetgeving op het verblijf van vreemdelingen. Het hernieuwde wantrouwen t.a.v. de in België verblijvende vreemdelingen*, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 70e jg., nr. 4, april 1979.

10. Zie De Kock, M., o.c., k. 1831.

11. Rigaux, F., *Aspects actuels de la réforme de la condition des étrangers en Belgique*, JT, 1972, p. 258.

buitengrenzen van het Beneluxgebied.¹² Vreemdelingen die over voldoende middelen van bestaan beschikken, dan wel deze door wettelijk geoorloofde arbeid kunnen verkrijgen, kunnen, aldus artikel 5, het Beneluxgebied binnenkomen. Een vreemdeling wordt geacht over voldoende middelen van bestaan te beschikken vóór binnenkomst in het Beneluxgebied indien hij kan voorzien in de kosten voortvloeiende uit zijn verblijf in dit Beneluxgebied en in de kosten van zijn terugreis naar het land van herkomst of van zijn reis naar een derde land waar zijn toelating gewaarborgd is.¹³ Niet alle vreemdelingen zullen bij binnenkomst in België rekenschap dienen te geven van voldoende bestaansmiddelen.

Vooreerst heeft de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied en de tenuitvoerlegging van de artikelen 55 en 56 van het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie¹⁴ tot gevolg, dat Nederlanders en Luxemburgers vrij ons land kunnen binnenkomen.¹⁵ Ze hoeven niet aan de vereiste van voldoende bestaansmiddelen te voldoen. Ten tweede brengt het in verband brengen van deze vereiste met de mogelijkheid van de uitoefening van arbeid door een vreemdeling in België met zich mee, dat werkzoekende EEG-onderdanen evenmin aan die vereiste moeten voldoen.¹⁶ Het vrije verkeer van personen binnen de EEG biedt elke vreemdeling-onderdaan van een Lid-Staat van de EEG de mogelijkheid België binnen te komen om er werk te zoeken. Wanneer andere vreemdelingen over de mogelijkheid beschikken in België een winstgevende werkzaamheid uit te oefenen, zullen ook bij hen voldoende bestaansmiddelen worden verondersteld.¹⁷ Die mogelijkheid kan worden vastgesteld door het bezit van de zogenaamde arbeidskaart. Een vreemdeling die hier reeds verblijf heeft verworven en die na een verblijf in het buitenland terug binnenkomt, hoeft evenmin bestaansmiddelen te bewijzen.

2. Controle

De controle op de middelen van bestaan bij de toegang van het grondgebied gebeurt door de met de grenscontrole belaste overheid. Deze controle is onmiskenbaar toegenomen als gevolg van het afsluiten van de talrijke internationale akkoorden i.v.m. de afschaffing van de visumplicht.

12. Deze overeenkomst werd bekrachtigd door de Wet van 30 juni 1960 (BS 11 augustus 1960). De vereiste werd als dusdanig ook opgenomen in art. 2, alin. 1 van het KB van 21 dec. 1965 (BS 31 dec. 1965), betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België mogen binnenkomen er verblijven en er zich vestigen.

13. Art. 4.1. Beschikking M/P (69) 1 van 8.12.1969 van de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer van de Benelux Economische Unie betreffende de voorwaarden voor binnenkomst van vreemdelingen, gepubliceerd in Personenverkeer, Overeenkomst van 11 april 1960. Lijst van Benelux-Akkoorden en Ministeriële Beschikkingen, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

14. Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van de artikelen 55 en 56 van het Verdrag tot instelling van de Benelux van 19 sept. 1960, art. 1 (Wet van 29 mei 1962, BS 25 sept. 1963).

15. Zie ook het KB van 21 dec. 1965, art. 2, alin. 1, o.c. Voor een lijst van specifieke categorieën vreemdelingen die geen rekenschap dienen te geven van hun bestaansmiddelen, zie Herreman-DeGrootd, *De vreemdelingenreglementering*, p. 16, UGA-Heule.

16. Art. 3, Richtlijn 68/360 EEG van 15 oktober 1968, PB nr. L. 257 van 19.10.1968.

17. Zie noot (12), Herreman-DeGrootd, o.c., p. 15, en tevens Verwilghen, M., *La police des étrangers, accès, séjour, établissement: I, Droit commun et traités bilatéraux*, nrs. 21-23, *Annales de droit*, XXX, 1970.

Het is echter wel zeer de vraag of de met grenscontrole belaste overheden op aanvaardbare wijze de vreemdelingen op bestaansmiddelen controleren. In het rapport van de Commissie-Rolin, belast met het opstellen van een voorontwerp voor een nieuwe vreemdelingenreglementering¹⁸ werden twijfels uitgesproken over de efficiëntie van deze controle én over de objectiviteit inzake de gebruikte criteria.¹⁹

Ook bij de bespreking van het wetsontwerp inzake het verblijf van de vreemdelingen in de Kamercommissie voor de Justitie werd die controle in vraag gesteld. De Minister van Justitie verklaarde dienaangaande dat de met grenscontrole belaste overheden de betrokkenen dienen te ondervragen en een besluit moeten trekken uit de antwoorden die zullen worden verstrekt. 'Hier hangt natuurlijk veel af van de wijze waarop de vreemdeling zich aanbiedt. Zo de vreemdeling aan de grens toekomt in een armtierig plunje en met een minder verzorgd uiterlijk, zal de ondervraging vanzelfsprekend sneller gebeuren.²⁰ De vrees voor willekeur i.v.m. de controle op bestaansmiddelen blijkt aldus geenszins ongegrond.²¹

Nochtans dient te worden gezegd dat mogelijke diskriminatie in de controle op bestaansmiddelen op basis van ethnische gronden, veelal het gevolg zal zijn van confidentiële instructies van hogerhand.²² Aangezien de personencontrole aan de buitengrenzen van het Beneluxgebied geschiedt²³, zijn dergelijke instructies meestal het werk van de Ministeriële werkgroep Benelux, die de verwezenlijking van die gemeenschappelijke personencontrole moet bevorderen.²⁴

7. – Als gevolg van de controle op bestaansmiddelen aan de grens kan de vreemdeling de toegang tot België worden geweigerd.²⁵ Een mondelinge weigering van de grensoverheden volstaat daartoe. In principe beschikt de vreemdeling over geen enkel georganiseerd rechtsmiddel. Hij kan dus enkel beroep doen op het gewone rechtsmiddel van beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Dergelijk beroep is natuurlijk totaal inefficiënt. Het is echter evident dat tegen een teruggedrijving aan de grens een rechtsmiddel weinig praktisch nut heeft. De vreemdeling kan immers van zodra hij bestaansmiddelen bewijst het Rijk opnieuw binnenkomen.

3. Toekomstige wetgeving

8. – Het wetsontwerp inzake het verblijf van vreemdelingen behoudt de vereiste van bestaansmiddelen als voorwaarde van toegang.²⁶ Wel komt men enigszins aan de bezwaren van mogelijke arbitraire beslissingen tegemoet door de vreemdeling

18. De Commissie voor de Studie van het Statuut van de vreemdelingen in België werd opgericht bij MB van 19 mei 1971 (BS 22 mei 1971) en stond onder het voorzitterschap van wijlen H. Rolin.

19. Rapport van de Commissie, nrs. 22, 23 en 24. Zie ook: De Wilde, Geplande wijzigingen aan de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie, RW, 1972, k. 1089.

20. Wetsontwerp betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Parlementaire Bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers 144 (1977-1978), nr. 7, verslag p. 24, verklaring van de Minister van Justitie, onder art. 4.

21. Zie ook De Wilde, o.c., k. 1089; Rigaux, F., o.c. en Swart, A. H. J., De toelating en uitzetting van vreemdelingen, Kluwer Deventer, 1978, nr. 116.

22. Rapport van de Commissie Rolin, o.c., p. 24.

23. Zie noot (12).

24. Beneluxovereenkomst van 11 april 1960, o.c., art. 1, 6 e.v.

25. Art. 3.1° Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c.

26. Wetsontwerp zoals goedgekeurd door de Kamer, o.c., art. 3.

slechts de toegang tot het grondgebied te ontzeggen wanneer hij *kennelijk* zonder voldoende middelen van bestaan is. 'Het gaat weliswaar om een enigszins relatief begrip, doch ook de vrederechters zijn ertoe verplicht dit begrip toe te passen wanneer zij moeten oordelen over landloperij'.²⁷ Ook voorziet het wetsontwerp dat een terugdrijving aan de grens schriftelijk aan de betrokkene zal dienen te worden medegedeeld (art. 4). Thans volstaat een mondelinge weigering om toegang te verlenen.

B. Bij een kort verblijf

1. Definitie en reglementering

9. – Voor elk verblijf, hetzij van korte of van lange duur, is in principe de voorafgaande machtiging van de Minister van Justitie noodzakelijk.²⁸ Talrijke internationale overeenkomsten en de wetgeving hebben echter aan dit principe afbreuk gedaan. Hierboven is reeds gewezen op het belang van de afschaffing van de visumplicht.²⁹

Voor een kort verblijf in ons land (max. drie maanden) is de voorafgaande toelating nog zelden noodzakelijk. De meeste vreemdelingen zullen met een geldig paspoort of met een identiteitskaart probleemloos ons land binnenkomen, en er gedurende een maximale termijn van drie maanden kunnen verblijven (het zogenaamde toeristenverblijf).³⁰ Voor een verblijf van meer dan drie maanden blijft die voorafgaandelijke machtiging van de Minister van Justitie in principe vereist.³¹ Deze machtiging moet door de vreemdeling worden aangevraagd bij de Belgische diplomatieke of consulaire post van zijn verblijfplaats of plaats van oponthoud in het buitenland. De belangrijkste afwijking op deze regel betreft de EEG-vreemdelingen. In het kader van het vrije personenverkeer kunnen zij gedurende een vrije termijn van drie maanden in elke Lidstaat van de EEG een beroepsbedrijvigheid pogen uit te oefenen. Wanneer ze binnen de drie maanden na hun binnenkomst kunnen aantonen, dat ze op een regelmatige wijze in België een werkzaamheid verrichten, zullen ze tot een verblijf van meer dan drie maanden worden toegelaten. De toelating wordt dus ter plaatse bekomen.³²

10. – De vreemdeling die aldus voor een kort verblijf (drie maanden) in België de grens heeft overschreden, moet tijdens dit verblijf over voldoende bestaansmiddelen beschikken.³³ Wat onder voldoende bestaansmiddelen wordt verstaan is hierboven reeds verduidelijkt.³⁴ Evenzo is reeds uiteengezet dat het de EEG-onderdanen vrij staat gedurende een termijn van drie maanden in één der Lidstaten werk te

27. Zie noot (20), o.c., p. 24, onder art. 4.

28. Zie art. 2.A, Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c., en art. 3, KB van 21 dec. 1965, o.c.

29. Onder nr. 6.

30. Zie het KB van 21 dec. 1965, o.c., art. 3, art. 33, art. 34, art. 41 en 42.

31. Art. 2.A, Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c. en art. 47 van het KB van 21 dec. 1965, o.c.

32. Voor een overzicht van de regeling betreffende het verblijf en de vestiging van onderdanen van de Lid-Staten van de EEG, begunstigden van de communautaire verordeningen en richtlijnen: zie de Circulaire van 1 maart 1977 desbetreffende (BS 21 april 1977 en 7 oktober 1978).

33. Art. 8 Beneluxovereenkomst van 11 april 1960, o.c. Zie ook Herreman-DeGrootd, o.c., p. 15, 16 en 36.

34. Onder nr. 5.

zoeken. In dit geval kunnen ze niet als toeristen worden aangezien. Als begunstigen van de communautaire verordeningen en richtlijnen moeten ze aldus verondersteld worden over voldoende bestaansmiddelen te beschikken. Nochtans zal de termijn van drie maanden al eerder aflopen indien de begunstigde EEG-onderdaan ten laste komt van de Staat van verblijf of van andere openbare lichamen.³⁵ Nederlanders en Luxemburgers kunnen op grond van onvoldoende bestaansmiddelen uit het land worden verwijderd. Zij kunnen m.i. dan ook gedurende het kort verblijf vrij beroep doen op openbare instanties. Wel kan hen de verblijfstitel omwille van dit motief worden geweigerd.³⁶

2. Controle

11. – De controle op de aanwezige middelen zal vnl. geschieden bij de inschrijving in de gemeente.³⁷ De vreemdeling die voornemens is meer dan acht dagen in België te verblijven, moet zich binnen de acht dagen na zijn binnenkomst in het land laten inschrijven bij het gemeentebestuur van zijn verblijfplaats. Soms bedraagt die termijn slechts 48 uur. Is echter niet aan die inschrijving onderworpen de vreemdeling die als zakenman of toerist in een of ander logementshuis verblijft. In tegenstelling tot de grenscontrole kan dit toezicht minder aanleiding geven tot arbitraire beslissingen, daar de gemeente in de meeste gevallen de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie zal raadplegen. Het feit echter dat alleen vreemdelingen die zich in de gemeente dienen in te schrijven, op bestaansmiddelen worden gecontroleerd, en dat van bepaalde categorieën vreemdelingen dienaangaande strenge garanties (zoals het voorleggen van een vliegtuig-retourticket) worden gevraagd, lijkt me wél diskriminerend. In vele gevallen krijgt deze controle trouwens het allure van een uitgebreid onderzoek.

12. – De controle op de bestaansmiddelen gebeurt eveneens – en dit volgt logischerwijze uit wat voorafgaat – via de *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn*. Alvorens financiële steun te verlenen wensen de OCMW's inlichtingen in te winnen over de persoon- en de verblijfssituatie van de vreemdeling die bij hen komt aankloppen. In sommige gevallen 'raadplegen' zij daartoe de gemeentelijke vreemdelingendienst.

Anderzijds kan een OCMW de kosten van bijstand, die is verleend aan 'n behoeftige vreemdeling, van het Ministerie van Volksgezondheid terugvorderen, zolang de vreemdeling niet is ingeschreven in het bevolkingsregister.³⁸ *'Het voornemen om de kosten van bijstand aan vreemde behoeftigen verleend ten laste van de Staat te leggen tot op de dag van hun inschrijving, is gerechtvaardigd door de noodzakelijkheid het Ministerie van Volksgezondheid een ernstige controle te laten uitoefenen op de opportuniteit hen in het land te houden'*.³⁹ M.a.w. de steunverlening van

35. Financiële steun van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn wordt niet als voldoende bestaansmiddelen beschouwd.

36. Zie art. 4 Beneluxovereenkomst 19 sept. 1960, o.c. en Swart, A. H. J., o.c., nrs. 476 e.v.

37. Art. 15 en art. 16 van het KB van 21.12.1965, o.c., bepalen welke vreemdelingen binnen welke termijn zich dienen in te schrijven bij de gemeente. In principe zijn dit alle vreemdelingen die niet in een of ander logementshuis verblijven.

38. Art. 5, 2° van de wet van 2 april 1963 inzake steunverlening, zoals gewijzigd door de wet van 9 juli 1971 (BS 6 mei 1965 en 20 sept. 1971).

39. Parl. Besch. Kamer, 1970-1971, nr. 1015/2, blz. 11. – Parl. Besch. Sen. 1969-1970, nr. 654, blz. 6.

OCMW's aan vreemdelingen, die niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven (o.a. vreemdelingen tijdens een kort verblijf), wordt gecontroleerd door het Ministerie van Volksgezondheid. Dit Ministerie gaat bij die controle echter systematisch 'te rade' bij de Dienst Vreemdelingen van het Ministerie van Justitie.

De Dienst Vreemdelingenzaken verneemt aldus van de Minister van Volksgezondheid welke vreemdelingen (die niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven) al of niet genieten van financiële steun van een OCMW. Vreemdelingen die zich tijdens een kort verblijf in België beroepen op dergelijke steun, lopen aldus de kans dat zij van het Ministerie van Justitie het bevel krijgen het land te verlaten, daar ze niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen.⁴⁰ Een omzendbrief van 10 dec. 1968 van de Minister van Justitie aan de gemeenten⁴¹ laat vermoeden dat de vroegere COO's (Commissies voor Openbare Onderstand) rechtstreeks in dit controlesysteem waren ingeschakeld. Deze omzendbrief bepaalt dat vreemdelingen, onderdanen van een EEG-Lidstaat, die tijdens de periode van de behandeling van een aanvraag tot vestiging ten laste worden genomen door de Openbare Onderstand, onverwijld aan Justitie moeten worden medegedeeld. Deze omzendbrief is ondertussen opgeheven⁴², maar in de praktijk bijlange nog niet, zij het dan dat de Minister van Justitie nu eerder beroep moet doen op zijn collega van Volksgezondheid dan op de terecht onwillige OCMW's.

3. *Kritiek*

13. – Daar vreemdelingen wettelijk tijdens een kort verblijf in België over voldoende middelen van bestaan moeten beschikken, kan weinig kritiek worden geuit op het feit dat daartoe een controlesysteem wordt georganiseerd. De inschakeling van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn in dit controlesysteem is echter allesbehalve verantwoord en grenst zelfs aan het onwettelijke. De organieke wet van 8 juli 1978 betreffende de OCMW's⁴³ heeft het recht erkend van elke persoon op maatschappelijke dienstverlening (art. 1). De wetgever heeft geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit. Een vreemdeling kan zich immer, zelfs indien hij illegaal in het land verblijft⁴⁴, beroepen op maatschappelijke dienstverlening. Noch het OCMW⁴⁵ noch het Ministerie van Volksgezondheid⁴⁶, mogen het Ministerie van Justitie op de hoogte brengen van een dergelijk beroep, zelfs niet als een vreemdeling hier illegaal verblijft. Het OCMW en het Ministerie van Volksgezond-

40. Zie het Antwoord van de Minister van Justitie op een Parlementaire vraag van de Heer Poulet d.d. 10 juli 1979 (Parl. Vragen en Antw. Senaat, 18 dec. 1979, zitting 1979-1980, vraag nr. 36), en art. 3.1^o Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c.

41. Omzendbrief betreffende de werknemers-onderdanen van de Lid-Staten van de EEG, 10 dec. 1968 (BS 31.12.1968).

42. Door de Circulaire van 1 maart 1977, o.c. In het antwoord op de Parl. Vraag nr. 215 van Steyaert d.d. 6 juli 1978 (Parl. Vragen en Antw. Kamer, 15 juli 1978 (39)) verwijst de Minister van Volksgezondheid verkeerdelijk naar de Omzendbrief van 10 dec. 1968.

43. BS 26 november 1976.

44. Zie Parl. vraag nr. 2 van Brouhon, Parl. Vragen en Antw., Kamer BZ 1977, nr. 1, p. 18, en Motief (Nederland), 4, 1978, 8: wordt Sociale Dienst misbruikt tegen illegale arbeiders? Zie echter het antwoord van de Minister van Justitie op een Parlementaire vraag van de Heer Poulet, o.c.

45. Art. 36 van de Organieke Wet van 8 juli 1976, o.c., inzake het beroepsgeheim.

46. De voorbereidende werken van de wet van 1971 laten geen twijfel bestaan aan het feit dat de inlichtingen bedoeld zijn voor het Ministerie van Volksgezondheid. Zie noot (39).

heid hebben terzake trouwens een eigen verantwoordelijkheid. Meer bepaald beschikken ze over eigen wettelijke mogelijkheden om de vreemdeling te repatriëren.⁴⁷ Volgens de Minister van Justitie kan terzake geen schending zijn van het beroepsgeheim waardoor het OCMW is gebonden.⁴⁸ 'Anderzijds is het vanzelfsprekend dat de diensten van mijn departement slechts hun opdracht kunnen uitvoeren, met name ten aanzien van de toepassing van de beschikking inzake de bestaansmiddelen zoals voorzien in art. 2 van het Koninklijk Besluit van 21 dec. 1965 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België mogen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen, mits een samenwerking, eigen aan de toestand, met de inzake maatschappelijke dienstverlening bevoegde overheden'.⁴⁹

14. – Het gevaar dat een vreemdeling die zich in vertrouwen tot het OCMW wendt, wordt gesignaleerd aan de Dienst Vreemdelingenzaken van Justitie sluit de facto de verblijfsonzekere vreemdeling uit van maatschappelijke dienstverlening. Het is evident dat de OCMW's de vreemdeling geen 'onschendbaarheid' t.a.v. de reglementering op het verblijf van vreemdelingen kunnen verzekeren.⁵⁰ De verblijfsreglementering ontslaat het OCMW echter niet van zijn taak van maatschappelijke dienstverlening. Art. 12 van de wetgeving op de vreemdelingenpolitie, waarin wordt bepaald dat '*Hij die een vreemdeling helpt om wederrechtelijk in het Rijk te verblijven*' met boete of gevangenisstraf kan worden bestraft, is terzake niet van toepassing.⁵¹

15. – Het vergt hier trouwens verduidelijking in hoeverre de steunverlening van OCMW's in de wetgeving op de vreemdelingenpolitie kan worden ingeschakeld. De vereiste, dat vreemdelingen voldoende bestaansmiddelen moeten bewijzen, betekent niet dat een vreemdeling geen beroep kan doen op steunverlening van een OCMW. Deze vereiste houdt alleen in dat een vreemdeling de steunverlening door een OCMW niet als bewijs van voldoende bestaansmiddelen zal kunnen inroepen. De inschakeling van de OCMW's in het functioneren van de wetgeving op de vreemdelingenpolitie is niet met de bedoeling van deze wetgeving overeen te brengen. De wetgeving op de vreemdelingenpolitie kan enkel de bedoeling hebben vreemdelingen zonder bestaansmiddelen de toegang te weigeren of uit het land te verwijderen. Controleren in welke mate vreemdelingen beroep doen op financiële steun van overheidsinstanties, behoort daar echter niet bij.

16. – In dit probleem kan slechts klaarheid ontstaan wanneer de OCMW's de volle verantwoordelijkheid krijgen over de maatschappelijke dienstverlening, met inbegrip van de steunverlening aan vreemdelingen. De controle van het Ministerie van Volksgezondheid, als gevolg van de wet op de steunverlening, lijkt mij achterhaald en strijdig met het karakter van de nieuwe organieke wet op de OCMW's. De financiële last die deze openbare diensten zelf zouden moeten dragen door afschaffing van deze controle, zou hen tevens aansporen het probleem van steunvragende vreemdeling ernstiger te nemen. De inlichtingen, die men in een OCMW daartoe over een vreemdeling dient in te winnen, kunnen dan makkelijk worden bekomen via een onthaaldienst voor vreemdelingen.

47. Art. 8, wet 2 april 1963, o.c.

48. Zie de noten (40) en (45).

49. Zie noot (40).

50. Zie het antwoord op de Parl. Vraag nr. 215 van Steyaert, o.c.

51. Parl. Besch. Kamer, 1977-1978, 144-7, p. 63, onder art. 77. Zie tevens noot (44).

17. – Ook de controle op bestaansmiddelen bij de inschrijving in de gemeente geeft blijk van een overdreven financiële bezorgdheid van de overheid. Het discriminerend karakter ervan en de mogelijke inbreuken op het privéleven, zijn voldoende reden om een vreemdeling, die hier tenslotte maar zeer korte tijd verblijft, niet aan een dergelijk onderzoek te onderwerpen. *De Commissie-Rolin was* – anno 1971 – eveneens deze mening toegedaan. Een vreemdeling – aldus het voorstel van de Commissie – mag tijdens zijn kort verblijf niet uit het land worden verwijderd omwille van het niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Alleen de staat van landloperij kan daartoe aanleiding geven.⁵² Deze beperking zou tevens de steunverlening van de OCMW's minder problematisch maken.

4. Toekomstige wetgeving

18. – Het voorstel van de *Commissie Rolin* om de teruggedrijving van vreemdelingen zonder bestaansmiddelen te beperken tot de gevallen van landloperij werd niet in het wetsontwerp opgenomen. Het wetsontwerp bevestigt de huidige toestand, al wordt opnieuw de term 'kennelijk' als waarborg tegen willekeur ingevoegd. Aldus zal de Minister van Justitie een vreemdeling tijdens een kort verblijf het bevel kunnen geven het land te verlaten, wanneer deze wordt aangetroffen in staat van landloperij of bedelarij, of wanneer deze *kennelijk* zonder voldoende middelen van bestaan is en niet in de mogelijkheid verkeert deze te bekomen door het wettig uitoefenen van een winstgevende werkzaamheid (Art. 7, 5°). 'De Minister van Justitie kan daarenboven indien hij het nodig acht de vreemdeling zonder verwijl naar de grens doen terugleiden'. 'Te dien einde kan de vreemdeling opgesloten worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de maatregel'.⁵³ Deze verre-gaande maatregel is zelfs niet voorzien in de huidige reglementering.⁵⁴ Zoals in de huidige toestand zal de vreemdeling in deze gevallen over geen enkel georganiseerd rechtsmiddel beschikken.⁵⁵ Hem rest dus alleen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. De beperking van verwijdering tot de gevallen van landloperij zou steeds het specifieke rechtsmiddel, dat in deze gevallen is voorzien, tot gevolg hebben gehad.⁵⁶

C. Bij verblijf en vestiging

1. Reglementering en definitie

19. – Om langer dan drie maanden in België te verblijven, of om er zich te vestigen

52. Zie het Verslag van de Commissie, nrs. 28 en 111, en De Wilde, o.c. k. 1091. Zie tevens de Wet van 27 nov. 1891 tot beteugeling der landloperij en der bedelarij, gewijzigd door deze van 6 augustus 1971 (BS 3.12.1891 en 25.08.1971). Deze wet geeft de overheid de mogelijkheid vreemdelingen in staat van landloperij uit het land te verwijderen (art. 10). De vreemdeling beschikt echter over een specifiek rechtsmiddel.

53. Art. 7, 2e en 3e alinea, van het wetsontwerp, o.c.

54. Al wordt ze, zonder wettelijke grond, toegepast op basis van art. 3.1° van de wet op de vreemdelingenpolitie.

55. Zie echter voor de EEG-onderdanen art. 3bis Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c. Zie tevens de Wet op de beteugeling der landloperij, noot (52).

56. Zie noot (52).

moet de vreemdeling daartoe gemachtigd worden door de Minister van Justitie.⁵⁷ Een vreemdeling die in België wil verblijven, zal, vooral eer hij naar België komt, deze machtiging moeten bekomen bij de Belgische diplomatieke of consulaire post in zijn verblijfplaats of plaats van oponthoud in het buitenland. Heeft hij deze *machtiging tot voorlopig verblijf* bekomen, dan zal hij bij zijn aankomst in België onmiddellijk in het vreemdelingenregister worden ingeschreven. Als bewijs van deze inschrijving ontvangt hij een verblijfstitel, het zogenaamde *Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister*. Al is deze verblijfsvergunning slechts 1 jaar geldig, het verblijf zelf is in principe van onbeperkte duur.

Aan de vreemdeling die het bewijs levert van vijf jaar regelmatig en ononderbroken verblijf in België, kan de Minister van Justitie *machtiging tot vestiging* verlenen. De vreemdeling die gemachtigd is tot vestiging in het Rijk, wordt ingeschreven in het bevolkingsregister van de gemeente van zijn verblijfplaats. De geldigheidsduur van de machtiging tot vestiging is eveneens van onbeperkte duur, maar het document dat haar constateert, de zogenaamde *Identiteitskaart van de Vreemdeling*, is slechts vijf jaar geldig.

De vestiging geeft de vreemdeling een grotere verblijfszekerheid. De voorafgaande machtiging is niet vereist voor EEG-onderdanen, begunstigen van Communautaire Verordeningen en Richtlijnen. De EEG-onderdaan kan België binnenkomen en onmiddellijk een aanvraag tot vestiging richten tot de Minister van Justitie. De *machtiging tot vestiging* die aan de EEG-onderdaan verleend wordt, is onbeperkt geldig, en wordt vastgesteld door de *Verblijfskaart van een Onderdaan van een Lidstaat der EEG*. De EEG-onderdaan kan aldus onmiddellijk in het bevolkingsregister worden ingeschreven.⁵⁸

20. – Voor het bekomen van de voornoemde verblijfstitel is de vereiste van middelen van bestaan één der belangrijkste voorwaarden. Dit is vooreerst het geval voor vreemdelingen-EEG-onderdanen. Zij kunnen slechts een verblijfstitel bekomen, indien ze binnen de drie maanden na binnenkomst kunnen aantonen dat ze op regelmatige wijze in België een werkzaamheid verrichten.⁵⁹ Binnen de zes maanden na binnenkomst zal de EEG-onderdaan, die aan deze voorwaarde voldoet, zijn verblijfstitel bekomen. ‘Wanneer hij door het gemeentebestuur opgeroepen wordt om zijn verblijfstitel af te halen zal de EEG-onderdaan nochtans uitgenodigd worden het bewijs te leveren, hetzij dat hij nog steeds is tewerkgesteld, hetzij dat hij toegelaten is tot het genot van werkeloosheidsuitkeringen, hetzij dat hij om reden van ziekte en invaliditeit ten laste is van een mutualiteit’.⁶⁰ De vestiging zal door de gemeentebesturen zonder verwijl worden geweigerd aan de EEG-onderdanen die binnen de zesde maand van zijn aanvraag tot vestiging, beroep doet op het OCMW.⁶¹ De Nederlanders en Luxemburgers die in België willen verblijven, dienen enkel aan te tonen dat ze over voldoende middelen van bestaan beschikken.⁶²

57. Zie de noten (28) en (31).

58. Zie noot (32).

59. Zie de Circulaire van 1 maart 1977, o.c. Deze reglementering zou binnenkort kunnen worden gewijzigd. Verblijfsrecht zou eveneens worden toegekend bij eenvoudig bewijs van voldoende bestaansmiddelen. Zie PB nr. C 207/14 van 17 aug. 1979, en Parl. Vrag. en Antw. Kamer, BZ 1979, 16 oktober 1979, Vraag nr. 93 van Van Renterghem dd. 21 sept. 1979.

60. Circulaire van 1 maart 1977, o.c., 4.1.

61. Zie noot (35).

62. Beneluxovereenkomst van 19 sept. 1960, o.c., art. 2.

21. – Andere vreemdelingen worden in principe slechts tot verblijf toegelaten na voorafgaande machtiging van de Minister van Justitie in het buitenland. De vreemdeling kan deze machtiging enkel bekomen als hij in de mogelijkheid verkeert een *legale winstgevende werkzaamheid* in België uit te oefenen.⁶³ Het beschikken over bestaansmiddelen vormt tevens een voorwaarde voor het bekomen van de verblijfstitel voor familieleden van deze vreemdelingen. Een hier verblijvend of gevestigd vreemdeling zal slechts zijn gezin kunnen laten overkomen als hijzelf *effectief tewerkgesteld* is. Werkloze werknemers worden van dit recht uitgesloten.⁶⁴

2. Controle en verwijdering

22. – Het is vooral deze effectieve tewerkstelling, die vereist wordt voor de vestiging van een EEG-onderdaan, en voor het verblijf van familieleden van niet EEG-onderdanen, die het voorwerp van controle zal uitmaken.⁶⁵ Deze controle kan zelfs in de werkplaats geschieden.

23. – Eenmaal een verblijfstitel bekomen⁶⁶, blijft de controle op de bestaansmiddelen van de vreemdeling. Bij de jaarlijkse verlenging van de verblijfstitel van vreemdelingen-niet-EEG-onderdanen, zal een zekere controle op de bestaansmiddelen gebeuren. Zolang de vreemdeling niet is ingeschreven in het bevolkingsregister en steun geniet van het OCMW, zal de Minister van Volksgezondheid beschikken over zijn dossier. Ook alleenstaande vreemdelingen en zij die beschikken over een gelimiteerde arbeidsvergunning en er niet in slagen deze te verlengen of om te zetten in een ongelimiteerde, zullen het moeilijk krijgen om hun verblijfstitel verlengd te zien. EEG-onderdanen zijn na het bekomen van hun verblijfstitel minder aan controle op bestaansmiddelen onderhevig. Zij worden onmiddellijk ingeschreven in het bevolkingsregister en hun verblijfstitel is dan ook voor vijf jaar geldig. Bij de eerste verlenging van die vestigingsvergunning kunnen deze vreemdelingen echter toch wel zekere moeilijkheden ondervinden.⁶⁷

24. – Een verwijdering uit het Rijk van vreemdelingen, tot verblijf toegelaten, louter omwille van het niet beschikken over voldoende middelen is eerder een zeldzaamheid. Toch is deze mogelijk op basis van art. 3,3^o van de wetgeving op de vreemdelingenpolitie.⁶⁸ Eerder zal het niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen gelden als een verzwarende omstandigheid. Voor vreemdelingen, die langdurig werkloos zijn of financiële steun genieten van het OCMW, is het echter wél twijfelachtig of ze na vijf jaar verblijf een vestiging zullen bekomen⁶⁹, die een

63. Zie hierboven onder nr. 5 en noot (17).

64. Voor deze problematiek zie de niet-officieel gepubliceerde Dienstnota 200 C 14/4, 21 nov. 1977, Dienst Vreemdelingenzaken, gepubliceerd in de Juridisch-Administratieve Informatie van het OCGB, nr. 6, juli 1979.

65. Circulaire van 1 maart 1977, o.c. 2.2.1., derde alinea.

66. Aangezien niet-EEG-onderdanen vaak zonder voorafgaande toelating naar België komen (vooral bij gezinshereniging) zijn deze soms in het bezit van het zogenaamde Attest van Immatriculatie. Dit attest bezorgt hen weinig verblijfszekerheid. Wanneer een vreemdeling in die status zonder bestaansmiddelen valt, is verwijdering waarschijnlijk.

67. Zie art. 7.2. Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 – 68/360 (PB nr. L 257 van 19.10.1968), en Parl. Vrag. en Antw. Kamer, Vraag nr. 72 van Dejardin, BZ 1979, nr. 26, 11 sept. 1979.

68. Mogelijks in toepassing van de wet tot beteugeling der landloperij en der bedelarij (art. 19), o.c.

69. Zie Parl. Vrag. en Antw. Kamer, Vraag nr. 70 van Dejardin, BZ 1979, nr. 26, 11 sept. 1979.

verwijdering omwille van dit motief zo goed als zeker uitsluit.⁷⁰

Toch genieten sommige vreemdelingen na vijf jaar verblijf een zekere bescherming, alhoewel ze nog niet tot vestiging werden toegelaten. Zo kunnen vreemdelingen-onderdanen van landen die het *Europees verdrag betreffende sociale en medische bijstand* hebben bekrachtigd, na 5 jaar verblijf niet uit het land worden verwijderd, uitsluitend op grond van het feit dat ze bijstand behoeven.⁷¹ Een verwijderingsmaatregel tegen een hier gevestigd EEG-onderdaan enkel en alleen omwille van het niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen, is onmogelijk.⁷²

De controle op het huwelijks- en het gezinsleven

A. De gezinshereniging

25. – Huwelijk en gezinsleven bieden voor de vreemdeling, echtgeno(o)t(e) of kind van een in België verblijvende vreemdeling (of van een Belg), meestal de mogelijkheid voor verblijf en arbeid in België. Het gevolg is dat huwelijk, familieverband en gezinsleven van vreemdelingen aan de controle van de Overheid zijn onderworpen. Deze controle wordt vooral uitgeoefend op het ogenblik van de zogenaamde *gezinshereniging* van vreemde gezinnen. Dit begrip houdt in dat echtgeno(o)t(e) en/of kinderen van in België verblijvende of gevestigde vreemdelingen, deze laatste alhier komen vervoegen.

26. – De gezinshereniging van vreemdelingen is wettelijk summier en gebrekkig geregeld. De algemene regeling is maar liefst vastgelegd bij wijze van een confidentiële dienstnota van de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie.⁷³ Verder zijn enkele summier wettelijke bepalingen te vinden in de bilaterale akkoorden die België heeft afgesloten inzake de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten alhier.⁷⁴ Alleen op EEG-vlak werd voorzien in een ernstige reglementering terzake.⁷⁵ Ondanks de schrale wettelijke regelingen lijdt het geen twijfel dat gezinsleden, afhankelijk van tot verblijf of vestiging toegelaten vreemdelingen, eveneens in België kunnen verblijven. Op internationaal vlak tekent er zich trouwens een sterke tendens af tot erkenning van een recht op verblijf voor de gezinsleden in het land waar de vreemdeling verblijft.⁷⁶ In de nieuw ontworpen wetgeving ligt dit recht trouwens nauwkeurig vast.⁷⁷

70. Zie art. 4 Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c.

71. Verdrag afgesloten in 1953 (BS van 29 maart 1957).

72. Art. 4 Wet op de vreemdelingenpolitie, o.c., en PB 1969, C 159, beantwoording vraag 277/99. Beneluxonderdanen: art. 4 Overeenkomst van 19 sept. 1960, o.c.

73. Dienstnota 200 C 14/4, o.c.

74. Wet van 13 dec. 1976 houdende goedkeuring van de bilaterale akkoorden betreffende de tewerkstelling in België van buitenlandse werknemers (BS 17 juni 1977).

75. Art. 1 Richtlijn 68/360 van 15 oktober 1968, juncto art. 10 van de verordening 1612/68, PB nr. L 257 van 19.10.1968, p. 2 en p. 13. Zie tevens art. 39 en art. 40bis van het KB van 21 dec. 1965, o.c., en de Circulaire van 1 maart 1977, o.c., 2.2.4., 2.3. en 4.3.4.

76. Zie Swart, A. H. J., o.c., nr. 194.

77. Artt. 10.4° en 15 van het wetsontwerp, o.c.

B. Controlemaatregelen

1. De familierechtelijke relatie

27. – De mogelijkheid tot gezinshereniging geeft echter wel aanleiding tot ernstige controlemaatregelen vanwege de overheid. Vooreerst zullen de familieleden worden gecontroleerd op hun *aanverwantschap of hun afstamming*. T.a.v. vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een Lidstaat van de EEG, gebeurt deze controle in principe in het buitenland. Deze familieleden moeten inderdaad, zoals elke vreemdeling die voor meer dan drie maanden in België wenst te verblijven, beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf, die ze kunnen bekomen in het thuisland. De controle op aanverwantschap zal aldaar door ambtenaren van de diplomatieke of consulaire posten van België gebeuren. Deze stap wordt bij gezinshereniging nochtans door vreemdelingen vaak over het hoofd gezien. Deze praktijk wordt overigens door de overheid geduld⁷⁸, zodat voor deze vreemdelingen en voor de vreemdelingen-onderdanen van EEG-Lidstaten, de controle aldus bij inschrijving in de gemeente in België zal geschieden. Meestal zal betreffende de aanverwantschap of afstamming genoeg worden genomen met aanduidingen in het nationaal paspoort. De controle op aanverwantschap of afstamming is evident. De vreemdeling moet het bewijs kunnen leveren dat hij deel uitmaakt van het gezin.

2. De feitelijke gezinsband

28. – Meer problematisch lijkt me de in dit verband uitgeoefende controle op huwelijks- en gezinsleven. Het bestaan van een familierechtelijke betrekking vormt op zichzelf geen voldoende voorwaarde voor het bekomen van verblijf als gezinslid. Het gezinslid moet tevens *feitelijk* tot het gezin behoren.⁷⁹ Aldus erkent de ontworpen wetgeving slechts het recht op verblijf van de echtgeno(o)t(e) van de vreemdeling die met hem *samenleeft* en van de kinderen die te hunnen laste zijn en met hen *samenleven*.⁸⁰

29. – De Controle op deze *feitelijke gezinsband* stelt wel enige problemen. De meeste vreemdelingen niet-EEG-onderdanen komen als werknemer naar België. Zij kunnen pas na een bepaalde tijd (meestal drie maanden tewerkstelling) hun gezin laten overkomen. Soms wenst de vreemdeling slechts na enkele jaren verblijf een gezinshereniging. Het spreekt vanzelf dat de feitelijke gezinsband in dergelijke omstandigheden moeilijk te controleren valt. Een controle op het samenleven van het gezin schept trouwens het reële gevaar van inbreuk op het privé- en gezinsleven van de vreemdeling.

30. – Aangezien de gezinsleden (niet-EEG'ers) in principe in het buitenland de toelating tot verblijf moeten bekomen, kan deze controle op de reële gezinsband aldaar geschieden via de diplomatieke of consulaire posten. De achtergebleven

78. Zie noot (66) en Dienstnota 200 C 14/4, o.c.

79. De dienstnota 200 C 14/4, o.c., spreekt van kinderen ten laste, indien zij deel uitmaken van het gezin. Ook de meeste voornoemde bilaterale akkoorden (noot 74) spreken van kinderen ten laste. Zie bijv. ook art. 1.3. van de Richtlijn 68/360, o.c., art. 10 van de Verordening nr. 1612/68, o.c., en de Omzendbrief van 14 aug. 1969 (BS 14 aug. 1969).

80. Art. 10.4° wetsontwerp, o.c.

gezinsleden zullen documenten moeten voorleggen waaruit blijkt dat zij ten laste zijn en dat ze samenleven. Bij hun aankomst in België en bij de inschrijving in de gemeente gebeurt dan geen enkele controle meer. Zij verkrijgen onmiddellijk een verblijfstitel. Zoals hierboven werd gezegd verwaarlozen vele vreemdelingen de procedure van een voorafgaandelijke toelating. Dergelijke vreemdelingen zullen bij aankomst in België slechts een voorlopig verblijfsbewijs ontvangen. Pas na één jaar zullen ze een verblijfstitel bekomen.⁸¹ Gedurende deze tijd zal de overheid zowel de familierechtelijke band als de feitelijke gezinsband pogen na te gaan.

31. – De controle zal zich echter niet beperken tot deze feitelijke gezinsband vóór de gezinshereniging, maar richt zich tevens op het gezinsleven ná de overkomst. Vooral het samenleven van de echtgenoten zal aldus worden nagegaan. Blijkbaar vreest de overheid vooral de zogenaamde *schijnhuwelijken*, die gesloten worden met het uitsluitend doel een verblijfsvergunning te bekomen. Deze controle op schijnhuwelijken geeft aanleiding tot een verregaande schending van het privé- en gezinsleven. Ondermeer is het niet ongekend dat de gemeentelijke politie soms gaat onderzoeken of de echtgenoten wel in één bed slapen, en zelfs of het huwelijk werd geconsumeerd. Het voegen in de nieuwe wetgeving van de vereiste van samenleven zal deze controle en het onderzoek van het privé- en gezinsleven een wettelijke grond geven. Deze controle zal noodzakelijkerwijze gebeuren tijdens het verblijf van het gezin in België, daar het gezin van rechtswege dit verblijf zal kunnen verwerven (zie hierboven).

32. – Het spreekt vanzelf dat het verwerven van een verblijfstitel via een schijnhuwelijk moeilijk kan worden aanvaard. Toch rijst de vraag of een administratieve overheid het privé- en gezinsleven van vreemdelingen mag controleren en schenden, alleen uit vrees voor dergelijke huwelijken. Deze controle lijkt nog minder duldbaar in het licht van de vraag of het wel aan de administratieve overheid toekomt te oordelen of men al of niet te maken heeft met een reëel of met een schijnhuwelijk. Het is toch niet de administratieve overheid die moet oordelen over het motief van een huwelijk? Deze overheid moet het huwelijk als dusdanig aanvaarden, zolang het niet op wettelijke wijze is nietigverklaard of ontbonden.

33. – De controle op het samenleven en -wonen van echtgenoten-vreemdelingen is dan ook moeilijk te verantwoorden, temeer daar zij weinig rekening houdt met de mentaliteit en de cultuur van hier verblijvende vreemdelingen. De misbruiken omtrent schijnhuwelijken dienen trouwens te worden gerelativeerd. Ook bij Belgen vinden meermaals huwelijken plaats met weinig romantische bedoelingen. De strijd tegen de schijnhuwelijken, voor zover nodig, moet op een andere wijze worden gevoerd. Alleen de integratie (en het aldus zelfstandiger worden) van de islamitische vrouw in de Belgische samenleving zal de mogelijkheid uitsluiten deze vrouw uit te huwelijken tegen een bruidschat, die o.m. de koopsom bevat voor een verblijfs- en arbeidskaart.

34. – Zoals werd aangetoond gebeurt de controle op schijnhuwelijken vooral bij vreemdelingen met een voorlopige verblijfstitel. Doch ook vreemdelingen-gezinsleden met een vaste verblijfstitel zijn er aan onderworpen. Schijnhuwelijken worden aanzien als strijdig met de openbare orde, en kunnen aldus aanleiding geven tot terugwijzing. De controle op de feitelijke gezinsband gebeurt ook bij de hier verblijvende vreemdeling vóór hij zijn gezin laat overkomen. Aan de gehuwde

81. Dienstnota 200 C 14/4, o.c.

vreemdeling die naar België komt, worden reeds inlichtingen gevraagd over zijn gezin, de reden waarom zijn echtgenote hem niet vergezelt en over zijn voornemen omtrent een eventuele hereniging.⁸² Zijn verklaringen zullen bij een eventuele latere gezinshereniging tegen hem kunnen worden ingeroepen.

3. De voorwaarden voor gezinshereniging

35. – Naast de controle op de familierechtelijke relatie en de feitelijke gezinsband van het overkomend gezinslid, is er de controle op de bijkomende voorwaarden voor gezinshereniging.⁸³ Sommige van deze voorwaarden betekenen een reële ingreep in het gezinsleven van de vreemdeling. De gezinshereniging wordt slechts toegelaten als de gezinskern wordt hersteld (a) d.w.z. dat als voorwaarde voor overkomst voor de kinderen, beide ouders in België dienen te verblijven. Ze wordt tevens beperkt tot de gemeenschappelijke kinderen (b). Tevens stellen zich problemen bij overkomst van pleegkinderen en van kinderen van uit de echt gescheiden ouders. De restrictieve voorwaarden van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake gezinshereniging maken een voortdurende controle op het gezinsleven van vreemdelingen noodzakelijk. Terecht kan men zich afvragen of een dergelijke praktijk wel strookt met het elementaire recht op privé- en gezinsleven, zoals dit wordt gewaarborgd door de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens.

4. Na de gezinshereniging

36. – Ook na de gezinshereniging zal de controle op het gezinsleven niet verdwijnen. In dit verband kan de vraag worden gesteld naar de verblijfszekerheid van de vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging hun verblijfstitel hebben verworven. Zullen zij bij het verdwijnen van de familierechtelijke band of van de feitelijke gezinsband ook hun verblijfstitel verliezen? Zolang de vreemdeling-gezinslid geen definitieve verblijfstitel heeft verworven, is deze mogelijkheid reëel.⁸⁴ In het andere geval blijkt het verblijf – ook bijv. na echtscheiding – relatief zeker. Uit de echt gescheiden of verstoten (Marokkaans recht) vrouwen blijken wel eens verblijfsmoeilijkheden te kennen omdat ze plots geen bestaansmiddelen meer hebben (onderhoudsgeld dat niet wordt betaald), of niet in het bezit zijn van een arbeidskaart.⁸⁵

5. Tewerkstelling en arbeid

37. – Uit het voorgaande moet voldoende blijken hoe het gezinsleven en het huwelijk van vreemdelingen een voortdurende zorg uitmaken van de Dienst Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie. Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid deelt diezelfde bekommernis.

Daar het voor vreemdelingen mogelijk is een arbeidskaart te bekomen op basis

82. Circulaire 1 dec. 1966 (Bestuursmemoriaal – gepubliceerd in Herremans-DeGroot, o.c., p. 294.1.).

83. Dienstnota 200 C 14/4, o.c.

84. Zie noot (41).

85. Zie bvb. Vred. Molenbeek, 17 februari 1978, J.T., 7 april 1979, nr. 5078 blz. 255-256, met noot van F. Rigaux.

van familieverwantschap⁸⁶, zal ook deze administratieve overheid een zekere controle op het gezinsleven uitoefenen. Met een recente wijziging van de reglementering i.v.m. het bekomen van de arbeidskaart op basis van familiale verwantschap⁸⁷ beoogt men voornamelijk de schijnhuwelijken tegen te gaan, en stelt men ook gelijkaardige voorwaarden als het Ministerie van Justitie aan de gezinshereniging. Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid beschikt wel niet over een eigen controleapparaat, zodat het voor inlichtingen aangewezen zal zijn op het Ministerie van Justitie. Toch zijn de maatregelen van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid niet minder ingrijpend dan deze van Justitie. Wanneer het eerste genoemde Ministerie van oordeel is dat het te maken heeft met een schijnhuwelijk, dan zal de arbeidskaart worden ingetrokken.⁸⁸ Aangezien de arbeidskaart ook na een zekere verblijfsduur (bijv. twee jaar na de gezinshereniging) kan worden aangevraagd, betekent dit onvermijdelijk dat op dat ogenblik opnieuw een controle op bijv. het samenleven zal gebeuren. Dit bevestigt ook het feit dat de controle ook na de overkomst en na het verkrijgen van een verblijfstitel permanent aanwezig blijft.

Besluit

38. – In deze studie worden slechts enkele aspecten van de controle van overheidswege op buitenlanders behandeld. We zouden in dit verband ook kunnen uitwijden over de controle die de overheid uitoefent op de tewerkstelling van de vreemdeling, zijn huisvesting, zijn zedelijk gedrag, zijn politieke activiteiten. De controle op bestaansmiddelen en op het gezinsleven maakt slechts deel uit van een omvattend controlesysteem, dat door de overheid is georganiseerd, vooral in het kader van de Openbare Veiligheid. Deze organisatie van het toezicht op vreemdelingen in het kader van de Openbare Veiligheid duidt treffend aan, dat de overheid in vreemdelingenzaken over de nodige *beleidsvrijheid* wil beschikken. Deze beleidsvrijheid die de administratie zich toeëigent, gaat gepaard met een *stricte binding* van de buitenlander aan gedragsregels.

39. – Dat de overheid t.a.v. vreemdelingen over een grote vrijheid van handelen beschikt is het gevolg van de wetgeving op de vreemdelingenpolitie van 28 maart 1952. Misschien was het installeren van een '*politieregime*' t.a.v. buitenlanders toentertijd te verantwoorden. Het spreekt echter vanzelf dat sinds de migratiegolven der jaren zestig de vreemdelingen nog moeilijk kunnen worden benaderd als potentiële ordeverstoorders of staatsgevaarlijke individuen. Zoals in de inleiding werd gesteld, dient vooral de veranderende plaats die de vreemdeling in onze samenleving inneemt of ingenomen heeft, te worden benadrukt. In dit verband verwijzen we naar de economische aspecten van het immigratiefenomeen. Worden de invoering en het behoud (wetsontwerp) van een politieregime t.a.v. buitenlanders heden ten dage nog steeds grotendeels verantwoord als noodzakelijk voor 'de bescherming van onze gemeenschap en in het bijzonder van onze jeugd'⁸⁹ en wordt

86. Art. 13 KB 6 nov. 1967, zoals gewijzigd door KB van 26 feb. 1968, 5 mei 1970, 10 dec. 1976, en 5 oktober 1979 (BS 11 nov. 1967, 30 maart 1968, 30 juli 1970, 28 april 1977 en 10 oktober 1979).

87. KB 5 oktober 1979, (BS 10 oktober 1979).

88. KB 6 november 1967, o.c., art. 11 § 2. 1°.

89. Parl. Besch. Kamer, 1974-1975, 6 oktober 1975, nr. 653-1, p. 2.

terzake steeds verwezen naar drughandelaars⁹⁰, dan kan men moeilijk ontkennen dat een dergelijk politieregime t.a.v. buitenlanders uitstekend functioneert in het wervingssysteem van vreemde arbeidskrachten. 'Zowel vanuit structureel als vanuit conjunctureel opzicht blijft de hanteerbaarheid van de vreemde arbeidskrachten wenselijk. Daarom is het belangrijk dat de laat-industriële kapitalistische economie deze produktie-factoren juridisch, administratief en strafrechtelijk kan blijven controleren'.⁹¹

40. – Het wetsontwerp dat de huidige wetgeving op de vreemdelingenpolitie moet vervangen, en dat reeds door de Kamer is goedgekeurd⁹² zal onbetwistbaar de rechtsbescherming van de vreemdeling t.a.v. de overheid verhogen. Toch blijft die wetgeving het karakter behouden van een vreemdelingenpolitiewet. Aan de organisatie van de controle in het kader van de Openbare Veiligheid wordt niet geraakt.⁹³ De hierboven beschreven controle op bestaansmiddelen en gezinsleven zal nauwelijks wijzigingen ondergaan.

41. – De controle op bestaansmiddelen en op het gezinsleven tonen daarenboven duidelijk aan dat het verblijf van de buitenlander nog steeds als tijdelijk wordt aanzien. Dit uitgangspunt van de vreemdelingenwetgeving houdt verband met de gedachte dat de buitenlanders uiteindelijk meer bindingen hebben met een andere samenleving dan met de Belgische. Dit lijkt echter strijdig met de realiteit van de tweede generatie buitenlanders. Tevens laat de controle op bestaansmiddelen een ander uitgangspunt van de vreemdelingenwetgeving uitschijnen: de vreemdeling mag niets kosten aan de samenleving. 'In het vreemdelingenrecht leeft sterk de gedachte dat uiteindelijk de staat van herkomst meer verantwoordelijk is voor het wel en wee van het individu dan de staat van verblijf'.⁹⁴ Deze lastenbesparing komt zeer sterk tot uiting in de pogingen die de Dienst Vreemdelingenzaken onderneemt om de buitenlanders steunverlening van de OCMW's te ontzeggen.

42. – De invoering en het behoud (in het wetsontwerp) van een 'politieregime' t.a.v. buitenlanders, de grote afhankelijkheid van de buitenlander van de overheid, het aanzien van zijn verblijf als tijdelijk, hebben tot gevolg dat de integratie van de vreemdeling, die hier hoe dan ook tóch blijft, verhinderd wordt. De buitenlander wordt gedwongen in termen van tijdelijkheid over zijn verblijf te blijven denken en hij heeft het gevoel niet als gelijkwaardig te worden aanvaard. De wet wordt aldus zelf een bron van mogelijke conflicten.

90. Zie noot (89).

91. Moulaert, F. en Declerck, J., De gastarbeid in de Europese Gemeenschap (2): het juridische aspect, Tijdschrift voor Diplomatie, okt. 1975, 2e jg., nr. 2.

92. Parl. Hand., o.c.

93. Vandenberghe, L., o.c.

94. Swart, A. H. J., De actualiteit van het vreemdelingenbeleid, Proces maart 1979, p. 61.