

De vreemdelingenwet van 28 maart 1952

"L'étranger doit être parfait"

JOZEFIEN DE BOCK

Licentiate Geschiedenis – Universiteit Gent

De Wet op de Vreemdelingenpolitie van 28 maart 1952 was een mijlpaal in de geschiedenis van de Belgische vreemdelingenwetgeving gedurende de negentiende en twintigste eeuw. Deze wet had belangrijke gevolgen voor het administratieve statuut van vreemdelingen in België. Een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht ten aanzien van hun verblijf in het land, zorgde ervoor dat de rechtszekerheid van vreemdelingen grotendeels uitgehold werd.

De Vreemdelingenwet van 1952 was de uitkomst van een langdurig wetgevend proces, dat onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog een aanvang nam en gedurende een vijftal jaar met wisselende intensiteit een aantal politieke actoren bezighield. Wat opvalt is de desinteresse die het overgrote deel van het politieke veld ten aanzien van deze ingrijpende wetswijziging vertoonde. Het politiek proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet groeide op geen enkel ogenblik uit tot een publiek strijdpunt en ontbrak op de agenda van de politieke partijen.¹ Enkel de bevoegde administratie van de Vreemdelingenpolitie en een aantal geëngageerde parlementsleden lieten zich actief met deze materie in.

Hoe de Vreemdelingenwet van 1952 tot stand kwam, wat deze wet precies inhield en waarom ze er zo ging uitzien, is wat we in dit artikel trachten te verklaren. Voor een beter begrip van dit alles, beginnen we met een historisch overzicht van de Belgische vreemdelingenwetgeving tot 1939. In dat jaar werd een belangrijke besluitwet op de Vreemdelingenpolitie afgekondigd, die na de oorlog het debat over de vreemdelingenwetgeving zou openbreken, wat op zijn beurt aanleiding zou geven tot de uitwerking van een nieuwe Vreemdelingenwet.

¹ Voor een analyse van het politieke besluitvormingsproces baseerden we ons op de beschrijving van besluitvormingsmodellen in het Belgische politieke bestel zoals weergegeven in het boek van Wilfried Dewachter (2001).

1. HISTORISCH OVERZICHT VAN DE BELGISCHE VREEMDELINGENWETGEVING TOT 1939

"Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen."²

Met dit artikel verhief de Belgische Grondwet van 1831 de gelijke behandeling van eenieder die zich op het grondgebied van de nieuwe staat bevond tot algemene regel. De liberale opzet van de Grondwet, waarin de gelijkheid voor de wet van iedere individu een belangrijke plaats innam, weerspiegelde zich in het feit dat enkel de wetgever de bevoegdheid kreeg uitzonderingen op deze regel te voorzien.

Eén van die uitzonderingen was en is nog steeds de wetgeving op het administratieve statuut van vreemdelingen, die kort na de uitvaardiging van de Grondwet tot stand kwam. De eerste Vreemdelingenwet, daterend van 22 september 1835, gaf de uitvoerende macht de bevoegdheid vreemdelingen van het grondgebied te verwijderen wanneer ze de openbare orde verstoorden of in het buitenland voor bepaalde misdrijven vervolgd of veroordeeld waren.³ Met behulp van deze wet diende de overheid de jonge en precaire Belgische staat te beschermen tegen vreemdelingen die haar integriteit in gevaar zouden brengen. Echter, de macht die de overheid in deze toegekend werd, bleef beperkt. De wet vereiste voor de verwijdering van in het land gevestigde vreemdelingen de uitvaardiging van een Koninklijk Besluit, een administratieve procedure die een drempel tegen ondoordachte of willekeurige beslissingen opwierp. Verder kende ze een aantal categorieën vreemdelingen (die we verderop 'de-facto-Belgen' zullen noemen) een absoluut verblijfsrecht toe. Bovendien was deze eerste Vreemdelingenwet slechts geldig voor een periode van drie jaar, waarna ze door het parlement geëvalueerd en desgevallend verlengd, gewijzigd of afgeschaft diende te worden.

Het handvol bepalingen dat deze eerste Vreemdelingenwet telde, zou de basis vormen voor meer dan een eeuw vreemdelingenwetgeving. Belangrijk was het onderscheid dat zij creëerde tussen drie categorieën vreemdelingen: niet-gevestigde vreemdelingen, gevestigde vreemdelingen en 'de-facto-Belgen'. Het statuut van de categorie niet-gevestigde vreemdelingen werd

². Art. 128 Belgische Grondwet, 7 februari 1831.

³. Loi concernant les étrangers résidant en Belgique, 22 septembre 1835 – *Bulletin Officiel* (Bull. Offic.) no. 51.

geregeld door de zogenaamde 'revolutionaire wetgeving', die dateerde uit de tijd van de Franse overheersing en de periode vlak na de afkondiging van de Belgische Onafhankelijkheid (Godding, 1970, 304-305). De wet van 1835 zelf had het enkel over de twee laatste categorieën. Ze liet echter na de inhoud van de groep 'gevestigde vreemdelingen' te preciseren, zodat hierover in de loop van de negentiende eeuw steeds verwarring bleef bestaan. Zo verstond de bevoegde administratie onder 'gevestigde vreemdelingen' doorgaans enkel die vreemdelingen aan wie een expliciete vestigingsvergunning toegekend was. Hiermee kwam deze administratie soms in botsing met anderen, waaronder ook leden van de rechterlijke macht, die een andere mening over de invulling van dit begrip te kennen gaven.⁴

In de praktijk werd de eerste Vreemdelingenwet steeds hernieuwd tot 1897. Nochtans groeide de verlenging van de wet op verschillende momenten uit tot een publiek strijdpunt, dat bevochten werd door middel van perscampagnes, meetings, pamfletten en lange debatten in het parlement (*Ibid.*). De wettelijk voorziene mogelijkheid om vreemdelingen die de gevestigde orde in gevaar brachten uit het land te verwijderen, werd echter door het merendeel van de politieke spelers nooit in vraag gesteld, zodat de verlenging van de Vreemdelingenwet nooit echt in gevaar kwam. Toch meenden de opeenvolgende ministers van Justitie dat het beter zou zijn de wet een permanent karakter toe te meten, om de driejaarlijkse evaluaties en de occasionele 'wetteloze' periodes, die met een te late verlenging van de wet gepaard konden gaan, te vermijden. De Belgische staat was intussen ook uitgegroeid tot een echte natiestaat, waarbinnen de beschikking over een degelijke wettelijke regelgeving om de toegang tot het grondgebied te controleren essentieel geacht werd (De Meester, 1997, 49). Op 12 februari 1897 werd een nieuwe Vreemdelingenwet uitgevaardigd, die niet langer om de drie jaar geëvalueerd en desgevallend verlengd of gewijzigd hoefde te worden.⁵ De uitvoerende macht kon van dan af beschikken over een permanent werkingsinstrument in de controle over de buitenlandse bevolking in België.

De negentiende-eeuwse Belgische vreemdelingenwetgeving moest de overheid toelaten ongewenste vreemdelingen uit het land te verwijderen.

⁴ Vaak werd onder 'gevestigde vreemdeling' verstaan: iedere vreemdeling die de facto in het land gevestigd en niet slechts tijdelijk verblijvend was. Deze interpretatie was in 1848 door het Hof van Cassatie ondersteund. Dit Hof had in het kader van de zogenaamde affaire-Jones verklaard dat "le mot résidant est pris dans l'acception vulgaire et usuelle de ce terme", en ging daarmee in tegen de door de administratie gevolgde interpretatie van de term 'gevestigde vreemdeling' (die veel strikter was) (Cuvelier, 1939, 26-27).

⁵ Wet betreffende de Vreemdelingen, 12 februari 1897 – *Belgisch Staatsblad* (B.S.) 14 februari 1897.

Onder 'ongewenst' werden die vreemdelingen verstaan die de diplomatieke relaties en het voortbestaan van het regime in gevaar konden brengen en die de interne orde verstoorde, evenals armlastige vreemdelingen, die voor een verhoging van de publieke uitgaven zorgden (Caestecker, 2000, 49). Daartoe voorzag de wetgeving de overheid van ruime bevoegdheden ten aanzien van het verblijf van vreemdelingen in het land. Het in deze materie gevoerde beleid werd echter grotendeels bepaald door de liberale waarden waar het Belgische regime in de negentiende eeuw voor stond (Witte, Craeybeckx & Meyen, 1997, 61). Het overgrote deel van de vreemdelingen, zij die 'politiek veilig' waren en in hun eigen levensonderhoud konden voorzien, werd door de overheid met rust gelaten (Caestecker, 2000, 261-262). Ook genoten bepaalde categorieën vreemdelingen een absoluut verblijfsrecht (cf. supra). Bovendien vond het onderscheid tussen Belgen en vreemdelingen, dat door de negentiende-eeuwse vreemdelingenwetgeving in een uiting van nationalisme naar voren geschoven werd, geen aansluiting bij de sociale realiteit van die periode.

Het was pas tegen het einde van de negentiende eeuw en vooral na de Eerste Wereldoorlog dat het begrip 'nationaliteit' voor brede bevolkingslagen een reële betekenis begon te krijgen en dat bovengenoemd onderscheid een reël onderscheid werd (*Ibid.*, 17, 46). Medeoorzaak van deze mentaliteitsverschuiving was de geleidelijke invulling van het begrip 'Belg' met steeds meer en duidelijker omschreven rechten en plichten. Het burgerschap kreeg meer impact op het leven van alledag, wat de kloof tussen diegenen die er wel en diegenen die er niet over beschikten, vergrootte. Zo leidde bijvoorbeeld de uitbreiding van de democratie ertoe dat steeds meer Belgen een inbreng kregen in de manier waarop het land bestuurd werd, terwijl vreemdelingen van elke politieke zeggenschap verstoken bleven. Hun uitsluiting uit de Belgische natie maakte vreemdelingen erg kwetsbaar voor discriminerende wetgevende initiatieven (Caestecker, 2001, 81-82). Omdat de Belgische overheid enkel aan haar onderdanen verantwoording diende af te leggen, spande ze zich in de belangen van die onderdanen te beschermen tegen 'de ander' – een rol die steeds meer door de vreemdeling ingenomen werd. Dit uitte zich onder andere in de idee dat alle immigratie tot een loutere toevloed van nuttige arbeidskrachten herleid en elke vorm van concurrentie door vreemdelingen vermeden diende te worden (Caestecker, 2000, 51-52). De wettelijke uitwerking van deze idee werd echter bemoeilijkt door de Vreemdelingenwet van 1897, die de overheid niet toeliet het verblijfsrecht van vreemdelingen om economische redenen in te perken. Gevestigde vreemdelingen konden slechts om redenen van openbare orde en nationale

veiligheid verwijderd worden en vreemdelingen die tot de categorie 'de-facto-Belgen' behoorden, beschikten zelfs over een absoluut verblijfsrecht. De Vreemdelingenwet van 1897 riep dan ook nogal wat tegenstand op bij diegenen die belang hadden bij een restrictief vreemdelingenbeleid.

De economische crisis van de jaren dertig van de twintigste eeuw liet de vraag om een ingrijpender overheidsoptreden ten aanzien van vreemdelingen heel luid klinken. Het parlement was echter niet bereid de uitvoerende macht al te verregaande bevoegdheden over de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen toe te kennen. De idee dat het individu tegen een te machtig overheidsapparaat beschermd diende te worden, kende nog een grote aanhang onder de vertegenwoordigers van de wetgevende macht. Om toch aan de vraag vanuit de samenleving te beantwoorden, begon de uitvoerende macht in de loop van het interbellum dan maar een aantal losse wetgevende initiatieven te nemen, die het voor de vreemdeling steeds moeilijker maakten het met meer zekerheden omringde statuut van gevestigde vreemdeling te verkrijgen en ervoor zorgden dat de toelating tot het grondgebied afhankelijk gemaakt werd van de toestand op de nationale arbeidsmarkt (Hanotiau, 1970, 576-580). De Vreemdelingenwet zelf bleef echter ongewijzigd.

In de praktijk slaagde de overheid er niet in de binnenkomst van nieuwe migranten aan de door haar opgelegde regels te onderwerpen. Nu de wettelijke regelgeving die de door migratie veroorzaakte problemen zou moeten oplossen er gekomen was, richtte de negatieve aandacht van publieke opinie en overheid zich op die vreemdelingen die op illegale wijze het land binnenkamen en op die manier alle wettelijke hindernissen omzeilden. 'Illegale vreemdelingen' werden steeds meer als een aparte categorie vreemdelingen beschouwd, waartegen moest opgetreden worden, wilde de in de jaren dertig uitgebouwde restrictieve regelgeving enig effect hebben (Caestecker, 2000, 160).

Toen in 1939 de Tweede Wereldoorlog losbarstte en het leger op voet van oorlog gebracht werd, droeg het Belgische parlement door middel van een buitengewone machtenwet haar bevoegdheden over aan de uitvoerende macht.⁶ Nu deze de handen vrij had, vaardigde zij meteen een nieuwe Vreemdelingenwet uit, onder de vorm van een Besluitwet op de Vreemdelingenpolitie.⁷ Deze gaf de uitvoerende macht volledige zeggenschap over de aanwezigheid van vreemdelingen op Belgisch grondgebied. De minister van

⁶ Met het Koninklijk Besluit dat de mobilisatie van het leger afkondigde, werd België op 27 augustus 1939 in staat van oorlog gesteld. Op 7 september 1939 werd dan een wet gestemd waarbij aan de Koning, met het oog op de veiligheid van de Staat en de openbare rust, buitengewone machten werden toegekend.

⁷ Besluitwet op de Vreemdelingenpolitie, 28 september 1939 – B.S. 30 september 1939.

Justitie kreeg de bevoegdheid om, ongeacht het statuut van de vreemdeling, autonoom over diens verblijf te beslissen. De motieven voor verwijdering uit het land werden zodanig geformuleerd dat ze voor een erg ruime interpretatie vatbaar waren. De 'illegale' vreemdeling en de vreemdeling "wier aanwezigheid voor 's lands veiligheid of 's lands economie schadelijk of gevaarlijk wordt geacht" konden het land uitgezet worden. Om diezelfde redenen kon een vreemdeling ook geïnterneerd worden, zonder garanties wat de duur van de internering betrof en zonder mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen deze maatregel. Verder voorzag de besluitwet van 1939 in een aantal strafbepalingen, bedoeld om het gevoerde uitzettingsbeleid en de strijd tegen illegale immigratie efficiënter te maken. Met deze bepalingen kreeg het strafrecht voor het eerst voet in een tot dan louter administratiefrechtelijke Vreemdelingenwet. De criminalisering van administratieve overtredingen was één van de meest restrictieve bepalingen van de besluitwet en weerspiegelde duidelijk de wil van de uitvoerende macht om van deze wet een werkinstrument in de strijd tegen ongewenste vreemdelingen te maken. Het resultaat van de nieuwe strafrechtelijke bepalingen was echter gering, aangezien ze door de rechtbanken nauwelijks toegepast werden (*Ibid.*, 238).

In een oorlogssituatie, waarbij de vrees voor vijandelijke spionnen groot was, werd een dergelijke restrictieve Vreemdelingenwet door velen gerechtvaardigd geacht. Toch stelden sommigen de wettelijkheid ervan in vraag.⁸ De inval van het Duitse leger en de daaropvolgende bezetting van het land zorgden er echter voor dat de discussie een tijdlang opgeschort werd.

2. WAT NA DE OORLOG?

Het beëindigen van de vijandelijkheden in 1944 luidde in België niet meteen de opheffing van de oorlogstoestand in. Het Belgische leger bleef op voet van oorlog totdat daar wettelijk gezien een einde aan gemaakt zou worden. Dit hield in dat ook de oorlogswetgeving zolang van kracht bleef. In dit kader werd de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie van 28 september 1939 een

⁸ Zo stelde de jurist Louis Joris in het *Rechtskundig Weekblad*: "Indien de wet van 7 september 1939 [...] bijzondere machten aan den Koning verleent om de openbare rust te verzekeren, dan kan een Koninklijk Besluit op grond van deze wet slechts strafbepalingen voorzien voor zooveel deze rust in gevaar wordt gebracht. Doch verklaren [...] dat een vreemde vluchteling deze rust zou storen of de veiligheid van den Staat in gevaar zou brengen door alleen zonder eene voorafgaandelijke vergunning van den Minister van Justitie in België aanwezig te zijn [...] is eene uitbreiding geven aan den geest der wet [...] welke de wetgever nooit voorzien en zeker nooit gewild heeft" (Joris, 1940, 678-679).

veelgebruikt instrument in de strijd van de Belgische overheid tegen 'ongewenste vreemdelingen'. De ellendige omstandigheden waarin op grond van deze wet geïnterneerde vreemdelingen zich bevonden en de schrijnende verhalen over door willekeurige uitzettingsmaatregelen uiteengerukte families riepen in bepaalde kringen echter afschuw en weerstand op. Via de stem van een aantal parlementairen van verschillende politieke strekkingen kwam deze problematiek op de parlementaire agenda terecht.⁹ Er werd gepleit voor een menselijker uitzettings- en interneringsbeleid en na verloop van tijd steeds meer ook voor de opschorting van de besluitwet van 1939 en de terugkeer naar de vooroorlogse Vreemdelingenwet. Dit pleidooi sloot zich aan bij een steeds groter wordende golf van kritiek op de kunstmatige instandhouding van de oorlogstoestand. Dat het leger binnen afzienbare tijd terug op vredesvoet gebracht diende worden, werd algemeen aanvaard. De terugkeer naar de vooroorlogse wetgeving die dit met zich mee zou brengen, werd echter niet door iedereen op gejuich onthaald. Diegenen die hun macht door de oorlogswetgeving sterk uitgebreid hadden gezien of wiens belangen door deze wetgeving goed gediend waren, wilden zich niet zomaar bij een dergelijke 'terugval' neerleggen. Onder hen waren ook vele leden van de uitvoerende macht. Om aan de vraag uit eigen rangen tegemoet te komen, liet de regering-Van Acker III¹⁰ de verschillende departementen die uitzonderingswetten, die ze na de terugkeer van het leger op vredesvoet behouden wilden zien, op schrift stellen.¹¹ De voorstellen werden opgenomen in een

⁹ Voorbeelden van het discours van deze parlementsliden zijn te vinden in de Parlementaire Documenten 'Vragen en Antwoorden' (Vr. en Antw.), 1945-1946, 8 november 1945, p. 905, 950 (Vr. 39 socialistische senator Doutrepoint), Vr. en Antw., B.Z. (Bijzondere Zitting) 1946, 7 mei 1946, p. 76 (Vr. nr. 9 christendemocratisch Kamerlid Welter), Vr. en Antw., 1946-1947, 15 januari 1947, pp. 256-257 (Vr. nr. 18 christendemocratisch Kamerlid Roppe), Vr. en Antw., 1946-1947, 23 januari 1947, pp. 294-295 (Vr. nr. 28 socialistisch Kamerlid De Keuleneir), Vr. en Antw., 1946-1947, 22 april 1947, p. 708 (Vr. nr. 47 socialistisch Kamerlid Somerhausen), Vr. en Antw., 1946-1947, 24 april 1947, p. 663 (Vr. nr. 52 christendemocratisch Kamerlid Roppe), Vr. en Antw., 1946-1947, 24 mei 1947, p. 772 (Vr. nr. 48 christendemocratische senator Nothomb) en in de Parlementaire Handelingen (redevoering van socialistisch Kamerlid Blume n.a.v. de algemene bespreking van de begroting van justitie voor het begrotingsjaar 1947, in: Parlementaire Handelingen (PH) Kamer, 18 juni 1947, pp. 29-30; redevoering van Roppe n.a.v. de algemene bespreking van de begroting van justitie voor het begrotingsjaar 1947, in: PH Kamer, 18 juni 1947, p. 26).

¹⁰ De linkse regering Van Acker III (socialisten, liberalen en communisten) bleef aan het bewind van 31 maart 1946 tot 10 juli 1946 (Witte, Craeybeckx & Meyen, 1997, 441).

¹¹ Zo stelde het 5^{de} algemeen bestuur van het Ministerie van Justitie in 1946 een lijst op van alle in oorlogstijd uitgevaardigde wetten en besluiten m.b.t. de werking van de administratie van de Vreemdelingenpolitie. Deze laatste werd gevraagd haar mening te geven over het verval van deze wettelijke bepalingen ten gevolge van het terugbrengen van het leger op vredesvoet. Algemeen Rijksarchief (ARA), Archief Dienst Vreemdelingenzaken (ADVZ), nr.

voorontwerp van wet "waarbij sommige wettelijke bepalingen gehandhaafd worden, niettegenstaande het leger op vredesvoet werd teruggebracht".¹² Eén van die voorstellen was het behoud van de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie van 28 september 1939 tot op een bij Koninklijk besluit te bepalen datum.¹³

Het was de administratie van de Vreemdelingenpolitie die om het behoud van deze wet gevraagd had. Deze toen nog op zichzelf staande administratie had als taak het toezicht op de naleving van de wetten en reglementen betreffende de binnenkomst, het verblijf en de vestiging van vreemdelingen in het land en diende haar superieuren – de Koning en de minister van Justitie – voor te stellen welke dwangmaatregelen tegen welke vreemdelingen getroffen moesten worden.¹⁴ Vanaf 1948 werd zij samen met de administratie van de Staatsveiligheid binnen de nieuw opgerichte administratie van de Openbare Veiligheid ondergebracht (Put, 1990, 88-90), waardoor haar opdracht een iets meer op de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid gerichte invulling kreeg. In dat kader achtte de administratie het belangrijk uitgebreide bevoegdheden te krijgen met betrekking tot het verblijf van vreemdelingen in België. Binnen het verstrakkende internationale klimaat en onder de steeds sterker wordende dreiging van een nieuwe oorlog, wilde zij over de middelen beschikken om de vreemdelingen die ervan verdacht werden de openbare orde en de nationale veiligheid te kunnen verstoren 'onschadelijk' te maken.¹⁵

228 (oude nummering), "Remise de l'armée sur pied de paix – conséquence en résultant, en ce qui concerne la Police des Étrangers, à l'égard des arrêtés-lois, arrêtés royaux et arrêtés ministériels pris sur base de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires", nota van Bodart en Standaert, 26 juli 1946, p. 1.

¹² ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), "Avant-projet de loi maintenant certaines dispositions légales nonobstant la remise de l'armée sur pied de paix", nota van Bodart, 14 augustus 1946, s.p.

¹³ Artikel 6 van het voorontwerp van wet: "L'arrêté-loi du 28 septembre 1939 sur la police des étrangers est, nonobstant la remise de l'armée sur pied de paix, maintenu en vigueur jusqu'au jour qui sera fixé par arrêté royal". ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), "Avant-projet de loi maintenant certaines dispositions légales nonobstant la remise de l'armée sur pied de paix", nota van Bodart, 14 augustus 1946, s.p.

¹⁴ ARA, ADVZ, nr. 960 (nieuwe nummering), "Note à l'administration de la Législation", 8 februari 1955, pp. 1-2.

¹⁵ Dit blijkt onder meer uit de verdediging van de verlenging van de besluitwet van 1939 door minister van Justitie Struye, die hiermee de vraag van zijn administratie ondersteunde: "Personnellement, j'ai le sentiment que dans les circonstances difficiles que connaît l'Europe, il faut se garder d'abandonner des précautions que le Gouvernement et le Parlement ont considéré comme indispensable de prendre à un moment où, du point de vue de l'afflux des étrangers, la situation n'était pas aussi grave et dangereuse qu'elle l'est aujourd'hui". Minister van Justitie Struye, PH Senaat, 26 oktober 1948, p. 2119.

Christendemocratisch minister van Justitie in de rooms-rode regering-Spaak II Paul Struye (Lemoine & Burgelman, 2004, 9) trachtte de besluitwet te doen opnemen in de 'wet waarbij sommige wettelijke bepalingen gehandhaafd worden niettegenstaande het terugbrengen van het leger op vredesvoet'. Dit ging echter niet zonder slag of stoot. Vooral de Senaatscommissie van Justitie werkte hem hierin tegen. In deze commissie zetelden juridisch gespecialiseerde senatoren, die de tot de bevoegdheid van het departement Justitie behorende voorgelegde wetteksten binnenskamers dienden te behandelen vooraleer zij in het parlementair halffrond besproken werden. In haar verzet tegen het behoud van de restrictieve besluitwet op de Vreemdelingenpolitie werd de commissie aangevoerd door de voor het betreffende wetsontwerp bevoegde verslaggever, de christendemocraat Edmond Ronse,¹⁶ die de steun genoot van notoir socialist en commissievoorzitter Henri Rolin.¹⁷ De Senaatscommissie schrapte de verlenging van deze besluitwet uit het voorgelegde wetsontwerp, tegen het advies van de administratie van de Vreemdelingenpolitie in.¹⁸ Deze probeerde de commissie ervan te overtuigen dat een terugkeer naar de vooroorlogse Vreemdelingenwet de bescherming van de openbare veiligheid en de oplossing van het dringende werkloosheidsvraagstuk zou belemmeren. Toen echter duidelijk werd dat de commissie voet bij stuk zou houden, vroeg de administratie aan de opvolger van Struye, christendemocratisch minister van Justitie Moreau de Melen, om bij de bespreking van het ontwerp in de plenaire vergadering een amendement

¹⁶ Ronse was een sociaal bewogen man. Zijn verzet tegen een al te restrictieve Vreemdelingenwet valt te verklaren binnen zijn meer algemeen verzet tegen de willekeur waarmee de overheid tegen vreemdelingen kon optreden en zijn streven naar een rechtvaardige behandeling van vreemdelingen die zich de Belgische gastvrijheid waardig toonden. Als verslaggever had hij een belangrijke invloed op het werk van de Senaatscommissie van Justitie. Het was immers de taak van iedere verslaggever de aan hem voorgelegde wetsvoorstellen en -ontwerpen te bestuderen en een ontwerp van verslag op de maken, op basis waarvan de andere commissieleden zich een mening vormden. Voor verdere uitleg bij het werk van Ronse als commissieverslaggever, zie De Bock (2006, 49-50).

¹⁷ Rolins inzet voor de bescherming van vreemdelingen tegen de willekeur van de overheid dateerde van het prille begin van zijn carrière als senator (Devleeshouwer, 1994, 82-83) en culmineerde in zijn voorzitterschap van de Studiecommissie voor het Statuut van de Vreemdelingen in 1971, op het einde van zijn leven (Moureaux & Lagasse, 1982, 19). Enkel de steun van een invloedrijke figuur als Henri Rolin, op dat ogenblik niet enkel voorzitter van de Senaatscommissie van Justitie maar ook voorzitter van de Senaat, kersvers minister van Staat en gecoöpteerd senator vanaf 1948 (De Vleeshouwer, 1994, 76, 347-348), kon verslaggever Ronse in staat stellen de niet-aflatende druk van de uitvoerende macht op zijn standpunt in verband met de besluitwet te weerstaan.

¹⁸ Parlementaire Documenten (PD) Senaat, 1948-1949, nr. 76, pp. 8-11, p. 31. ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), nota van Bodart, 18 oktober 1948. ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), nota van de Foy, 3 december 1948.

op de door de Senaatscommissie voorgelegde tekst in te dienen.¹⁹ Met dit amendement werd de gevraagde onbeperkte verlenging van de besluitwet teruggeschroefd tot een verlenging van beperkte duur in afwachting van de goedkeuring van een nieuwe Vreemdelingenwet, die de wet van 1897 blijvend zou vervangen.²⁰ Het amendement kreeg de steun van de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep, die in het politiek proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet een belangrijke raadgevende rol speelden.²¹ In theorie behorend tot de rechterlijke macht, maar in praktijk veel dichter bij diens uitvoerende tegenhanger aanleunend (Martyn & Devloo, 2003, 186-187), sloten zij zich meestal aan bij die voorstellen die de bevoegdheden van de minister en diens administratie maar ook hun eigen bevoegdheden zouden uitbreiden. Hun visie op de Vreemdelingenwet moet gezien worden vanuit hun traditionele rol als vrijwaarders van de gevestigde maatschappelijke orde, afkerig van revolutionairen en oproerkraaiers (Burgelman, 2004, 196).

In de aan de plenaire Senaatsvergadering voorafgaande ministerraad werd afgesproken dat naast de christendemocraat Moreau de Melen ook de socialistische minister van Binnenlandse Zaken Vermeylen zijn partijgenoten in de Senaat zou 'aanspreken' om de goedkeuring van het amendement betreffende de besluitwet te verzekeren.²² Omdat hij beseftte dat de regering zich op de partijdiscipline zou beroepen om haar zin door te drijven, besloot verslaggever Ronse uiteindelijk toch zijn steun te verlenen aan het voorgelegde amendement, dat hij toch als een gedeeltelijke overwinning beschouwde.²³ De Senaat zou de verlenging van de besluitwet van 1939 immers enkel goedkeuren in afwachting van de uitvaardiging van een nieuwe Vreemdelingenwet. De tegenstanders van een restrictieve Vreemdelingenwet, *in casu* een aantal belangenverenigingen van vreemdelingen, enkele parlementairen – los van de partij waartoe ze behoorden – en de communistische parlementsfracties, stemden er gedeeltelijk mee in dat de negentiende-eeuwse wet niet langer aan de tijdsomstandigheden aangepast was.²⁴ De voorstanders van een

¹⁹ Henri Moreau de Melen trad aan als minister van Justitie in de regering-Spaak II op 27 november 1948 (Lemoine & Burgelman, 2004, 9).

²⁰ PD Senaat, 1948-1949, nr. 172, pp. 1-2.

²¹ ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), brief van Pholien, procureur-generaal bij het Hof van Beroep van Brussel, aan Moreau de Melen, Minister van Justitie, 14 december 1948, p. 1.

²² ARA, Notulen van de Ministerraad, 3 maart 1949, p. 5.

²³ PH Senaat, 9 maart 1939, p. 867.

²⁴ Zo verklaarde de christendemocratische senator en verslaggever van de commissie van justitie Edmond Ronse: "dat er zekere gronden bestaan om de zaken opnieuw van dichtbij te bekijken en zich te documenteren, ten einde een definitief regime der vreemdelingen te vinden". PH Senaat, 9 maart 1939, p. 867.

restrictieve wetgeving van hun kant, *in casu* de administratie van de Vreemdelingenpolitie, de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep en de minister van Justitie, beseften dat het behoud van een oorlogswet in vreedstijd na verloop van tijd steeds moeilijker te verantwoorden zou zijn. De nieuwe Vreemdelingenwet, aangepast aan de noden van de naoorlogse periode maar passend voor een tijd van vrede, diende beide partijen tevreden te stellen. Het was de minister van Justitie en dus (in de praktijk) de administratie van de Vreemdelingenpolitie die de taak kreeg een ontwerp voor deze nieuwe wet op te stellen. Dat ontwerp zou ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd worden.

3. POLITIEKE DESINTERESSE

Voor de meeste spelers in het politieke veld was de verlenging van de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie slechts een voetnoot in de 'wet waarbij sommige wettelijke bepalingen gehandhaafd worden niettegenstaande het terugbrengen van het leger op vredesvoet'. Ook het wetgevend proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet kon op weinig interesse bogen. Toch waren er een aantal politieke actoren die zich actief met deze materie inlieten.

De tegenstanders van een restrictieve Vreemdelingenwet stonden niet allemaal op dezelfde lijn, maar hadden uiteenlopende eisen betreffende de wetgeving op het administratief statuut van vreemdelingen. Sommigen ijverden enkel voor de rechten van politieke vluchtelingen, die volgens hen een betere behandeling verdienden dan 'vrijwillige migranten'. Anderen stonden daarnaast ook een stevig verankerd verblijfsrecht voor in het land gevestigde vreemdelingen voor en keerden zich tegen een al te grote willekeur vanwege de uitvoerende macht betreffende het verblijf van vreemdelingen. Nog anderen pleitten voor een terugkeer naar de Vreemdelingenwet van 1897 en wezen iedere verdere inperking van de rechten van vreemdelingen van de hand. De eerste twee groepen konden hun politieke eisen ventileren via de stem van een aantal geëngageerde senatoren en Kamerleden. Deze lieten uit eigen beweging van zich horen, soms op vraag van één of meer belangenorganisaties van vreemdelingen, maar niet uit hoofde van de politieke partijen waartoe ze behoorden – die hadden immers geen uitgesproken standpunt over het administratief statuut van de vreemdelingen in België.²⁵ Hun invloed op

²⁵. Voor meer details betreffende de desinteresse van de politieke partijen, zie De Bock (2006, 58).

het wetgevend proces was dan ook volledig afhankelijk van hun persoonlijk politiek gewicht en de functies die ze binnen het parlement vervulden.

De voorstanders van een terugkeer naar de negentiende-eeuwse Vreemdelingenwet vonden wel een politieke partij aan hun zijde. De Communistische Partij was de enige die op min of meer gecoördineerde wijze de verdediging van het verblijfsrecht van vreemdelingen op zich nam. Niet enkel de communistische parlementsleden, maar ook de communistische pers en enkele communistische drukkingsgroepen hielden zich met deze materie bezig. De internationalistische communistische ideologie, de rechteloosheid van de buitenlandse arbeiders onder de besluitwet van 1939 en het feit dat vooral communistische vreemdelingen gevisieerd en aangepakt werden, verklaren de houding van de communistische partij in deze. Het uitbreken van de Koude Oorlog in 1947 had het communisme in België echter de das omgedaan. De partij was het grootste deel van haar aanhangers kwijtgeraakt en hield na de verkiezingen van 1950 niet meer dan zeven Kamerleden en drie senatoren over (Gotovitch, 1997, 28-32). Verder waren de communistische parlementsleden in 1949 uit de parlementaire commissies geweerd, zodat zij niet konden deelnemen aan het belangrijke voorbereidende wetgevende werk dat in de commissievergaderingen plaatsvond. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de politieke eisen van de communisten niet zwaar wogen op het wetgevende werk. Het Koude Oorlogsklimaat maakte het bovendien moeilijk voor de leden van andere partijen om al te zeer te ijveren voor een zaak waar de communisten hun steun aan verleenden.²⁶

Het overgrote deel van het politieke veld was op een passieve manier voorstander van een restrictieve Vreemdelingenwet, getuige de goedkeuring van de verlenging van de restrictieve besluitwet en later van de nieuwe restrictieve Vreemdelingenwet. Actieve voorstanders van een restrictieve wet waren te vinden bij de opeenvolgende ministers van Justitie en bij de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep. De meest actieve voorstander was echter zonder twijfel de in deze materie bevoegde administratie van de Vreemdelingenpolitie. Zij was tevens de enige politieke actor die voortdurend en op doordachte wijze het wetgevend proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet trachtte te sturen. De besluitwet van 1939 liet deze administratie, mits ruggensteun van de verantwoordelijke minister, een ongekende beslissingsbevoegdheid betreffende het verblijf van vreemdelingen in het

²⁶ Zo werd de kleurrijke figuur Isabelle Blume op 6 april 1951 wegens haar communistische sympathieën uit de Belgische Socialistische Partij gezet (Flagothier & Flagothier, 1980, iii). Ook in het wetgevend proces rond de Vreemdelingenwet van 1952 steunde Blume consequent het communistische standpunt, vaak tegen haar partijgenoten in.

land. Een nieuwe Vreemdelingenwet, opgesteld in samenspraak met het parlement, zou die uitgebreide bevoegdheden zonder twijfel inperken. De administratie van de Vreemdelingenpolitie was dan ook niet erg gehaast een nieuwe wet te helpen tot stand komen.

De desinteresse van publieke opinie, pers en politieke partijen voor de ontwikkelingen op gebied van de vreemdelingenwetgeving valt niet eenduidig te verklaren. Er waren relatief veel vreemdelingen in het land, het ging economisch niet zo goed en de Koude Oorlog schiep een klimaat van verdachtmaking, waarin vreemdelingen nog het meest verdacht waren van allemaal. Vanwaar dan die volstrekte onverschilligheid?

Vooreerst hadden de vreemdelingen zelf geen stem, niet in het politieke proces maar ook niet in het publieke debat. Ze waren met velen, maar maakten rond 1950 nog geen vijf procent van de totale bevolking uit (Stengers, 1978, 85; De Velter, 1952, 54). Ze werkten in de mijnen en de zware industrie, waar ze ook voor de Tweede Wereldoorlog al de meest marginale en slecht betaalde plaatsen op de arbeidsmarkt innamen (Caestecker, 2000, 258). Ze leefden in gesloten gemeenschappen en ze hielden zich vaak ver van het Belgische openbare leven. Verder waren openlijk racisme en xenofobie de handelsmerken van politiek extreem rechts, dat zijn vingers zwaar verbrand had in de Tweede Wereldoorlog en dat in de periode vlak na de oorlog slechts moeizaam aan een wederopstanding bezig was. Tenslotte waren er op dat ogenblik zoveel politieke kwesties die de gemoederen van het publiek sterk beroerden (denk maar aan de Koningskwestie en de repressie), dat een om bovengenoemde redenen minder opvallend politiek vraagstuk als het administratief statuut van de vreemdelingen in België geen prominente plaats op de politieke agenda kreeg.

4. DE INHOUD VAN DE NIEUWE VREEMDELINGENWET

De wet op de Vreemdelingenpolitie van 28 maart 1952 was het eindresultaat van een politieke strijd tussen voor- en tegenstanders van een restrictieve vreemdelingenwetgeving.²⁷ Ze was oorspronkelijk bedoeld als een valabel alternatief voor enerzijds een niet langer aan de moderne noden aangepaste negentiende-eeuwse Vreemdelingenwet en anderzijds een in oorlogstijd uitgevaardigde besluitwet op de Vreemdelingenpolitie. In de praktijk leunde

²⁷. Wet op de Vreemdelingenpolitie, 28 maart 1952 – B.S. 30-31 maart 1952.

de nieuwe Vreemdelingenwet echter heel dicht aan bij de door de tegenstanders van een restrictieve wetgeving zo verguisde besluitwet. Ze droeg nog slechts de schijn van een liberale vreemdelingenwetgeving zoals die in de negentiende eeuw bestaan had. Het was in de eerste plaats een wet ter bescherming van de Belgische staat tegen ongewenste vreemdelingen. Pas in tweede instantie diende de wet ook een aantal 'bijzondere vreemdelingen' een zekere mate van bescherming te bieden tegen de willekeur vanwege de uitvoerende macht.

De Vreemdelingenwet van 1952 verplichtte elke vreemdeling ertoe vóór zijn binnenkomst in België over een door de minister van Justitie toegekende (impliciete of expliciete) verblijfs- of vestigingsvergunning te beschikken, zoals ook in de besluitwet van 1939 bepaald was. Beschikte hij niet over een dergelijke vergunning, dan kon de vreemdeling op basis van een louter administratieve beslissing terug naar de grens gebracht worden, ook al verbleef hij reeds geruime tijd in het land. Indien de in het land verblijvende vreemdeling zich niet gedroeg naar de voorwaarden die aan zijn verblijfsvergunning gekoppeld waren of indien zijn 'aanwezigheid gevaarlijk of schadelijk geacht werd' voor 'de openbare orde, de veiligheid of de economie' van het land, kon de minister van Justitie door middel van een eenvoudige ministeriële beslissing de vreemdeling dwingen het land te verlaten. Ging het om een in het land gevestigde vreemdeling, dan kon deze enkel door middel van een Koninklijk Besluit het land uitgezet worden. Om het verblijf van een gevestigde vreemdeling op te schorten, golden dezelfde motieven als voor een verblijvende vreemdeling, met uitzondering van het economische aspect, dat door het parlement na een lange discussie niet in het ontwerp weerhouden werd.

Noch de bepalingen betreffende de toelating van vreemdelingen, noch die betreffende hun verwijdering uit het land, waren omstandig in de wet omschreven. De Vreemdelingenwet van 1952 was in heel wat opzichten niet meer dan een niet aan juridisch duidelijk hanteerbare begrippen gebonden kaderwet. Ze liet de uitvoerende macht een heel ruime interpretatiemogelijkheid. De nieuwe wet maakte het duidelijk dat de toelating om België binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen beschouwd werd als een door de uitvoerende macht te verlenen gunst. De verwijdering van vreemdelingen uit het land werd dan weer als een onbetwistbaar recht van de soevereine Belgische staat gezien. Iedere vreemdeling kon onder bepaalde voorwaarden het land uitgezet worden. Voor het eerst sinds de uitvaardiging van de eerste Vreemdelingenwet in 1835 kende de wet aan geen enkele vreemdeling nog een absoluut verblijfsrecht toe – een dergelijke bescherming tegen

verwijdering uit het land werd middenin de Koude Oorlog niet langer wenselijk bevonden.²⁸ Er werd wel een speciale categorie 'geprivilegieerde vreemdelingen' in de wet ingeschreven. Deze vreemdelingen werden geacht omwille van hun familiale banden of omwille van hun langdurig en ononderbroken verblijf op het grondgebied 'bijzondere banden met België' te hebben. Vooraleer de uitvoerende macht tegen hen een uitzettingsbesluit kon treffen, diende zij het advies van een door de wet in het leven geroepen 'Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen' te bekomen. Over de samenstelling van deze commissie werd heel wat gedebatteerd en het oorspronkelijke voorstel van de Senaatscommissie van Justitie werd in de loop van het politiek proces grondig omgewerkt, met een resultaat in het voordeel van de vreemdeling. Het feit dat het door de commissie verstrekte advies niet bindend maar optioneel was, zorgde er echter voor dat dit 'privilegie' voor de vreemdeling niet erg ver strekte. De raadpleging van de commissie hield enkel een bescherming in in die zin dat ze een administratieve drempel zou vormen tussen de wil van de uitvoerende macht en de uitvoering daarvan.

Dezelfde administratieve drempel werd ingevoerd voor de uitzetting van vreemdelingen die als 'vluchteling' beschouwd werden. In de loop van de twintigste eeuw had België zich door middel van een aantal internationale verdragen akkoord verklaard dergelijke vreemdelingen een gunstiger administratief statuut te verlenen dan de doorsnee vreemdeling. Het was echter pas in de wet van 1952 dat deze categorie vreemdelingen expliciet in de Belgische Vreemdelingenwet ingeschreven werd. De wet verklaarde bovendien het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen, een van de Verenigde Naties afhankelijke organisatie, bevoegd voor de erkenning van vluchtelingen in België. Door de uitbesteding van de erkenningsprocedure voor vluchtelingen in de nieuwe Vreemdelingenwet in te schrijven, schiep de Belgische wetgever het unieke precedent van een staat die haar bevoegdheid

²⁸. Zelfs prominente tegenstander van een restrictieve Vreemdelingenwet Edmond Ronse meende het statuut van 'de-facto-Belgen' uit de Vreemdelingenwet te moeten schrappen uit overwegingen die enkel binnen het Koude Oorlogsklimaat begrepen kunnen worden: "Het onbeperkt verbod om sommige vreemdelingen uit te zetten op voorwaarde dat de Staat waartoe de betrokkene behoort met België op voet van vrede leefde, kon in 1897 best verantwoord blijken. In die tijd werd de oorlog nog verklaard en bestond bij de vreemdeling meestal nog een zekere gehechtheid aan de Staat waartoe hij behoorde. Deze toestand is in de jongste jaren helemaal gewijzigd. Een feitelijke oorlogstoestand [...] kan thans bestaan tussen Staten zonder dat ooit in rechte de staat van vrede ophield te bestaan. Tevens oefenen soms vreemdelingen, die behoren tot Staten welke met België in feite en in rechte in vrede leven, toch alhier onafgebroken hun ondermijnende bedrijvigheid uit. In sommige gevallen is deze bedrijvigheid zelfs strijdig met de buitenlandse politiek van de Staat waartoe zij behoren, omdat zij handelen niet om nationale motieven, maar geleid door ideologische of geldelijke drijfveren" PD Senaat, 1950-1951, nr. 194, p. 10.

om vluchtelingen te erkennen aan een internationale organisatie afstond (Caestecker, 1992, 79-80, 84). Van een verblijfsrecht voor vluchtelingen was echter nog lang geen sprake.

De bescherming die de wet 'geprivilegieerde vreemdelingen' en vluchtelingen bood, werd zonder twijfel overschaduwed door de restrictieve bepalingen van de nieuwe Vreemdelingenwet. Naast de verwijdering van vreemdelingen voorzag de wet in een aantal andere manieren om ongewenste vreemdelingen 'in de onmogelijkheid tot schaden te stellen'.

De mogelijkheid vreemdelingen op basis van een louter administratieve beslissing in een interneringscentrum op te sluiten, werd later één van de meest gecontesteerde bepalingen in de wet. Een dergelijke bepaling vormde immers een zware inbreuk op de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van de persoon (Rigaux, 1968, 315).

Aan de overtredingen van deze in principe administratieve wet werden strafrechtelijke gevolgen gekoppeld. Voortaan kon de uitvoerende macht een vreemdeling die de Vreemdelingenwet overtrad niet enkel met administratieve beslissingen raken (de verwijdering van de vreemdeling uit het land, de beperking van zijn verblijfsrechten,...), maar kon zij een dergelijke vreemdeling ook voor de rechtbank dagen. De voorziene strafrechtelijke sancties waren, ondanks de keuze van de Senaatscommissie van Justitie voor de in het oorspronkelijke ontwerp voorziene minimumstraffen, niet gering: gevangenisstraffen van één maand tot één jaar en boetes van honderd tot duizend frank.

Tenslotte moet erop gewezen worden dat de wet niet voorzag in een regelmatige en doeltreffende controle op het gebruik dat de uitvoerende macht van de haar toegekende bevoegdheden zou maken. Noch de wetgevende, noch de rechterlijke macht werden bij het oordeel over het verblijf van de vreemdelingen in België betrokken. Geen enkele instantie werd de bevoegdheid toegekend een dwingend oordeel te vellen over de door de uitvoerende macht in deze materie getroffen dwangmaatregelen.²⁹

De toenmalige administrateur-directeur-generaal van de Openbare Veiligheid, Robert de Foy, omschreef de inhoud van de nieuwe Vreemdelingenwet als volgt:

²⁹ Uitzondering hierop vormde de afdeling administratie van de Raad van State, die echter nooit op de gegrondheid van de maatregel kon ingaan en de vreemdeling dus geen efficiënte bescherming kon bieden.

"De nieuwe voorzieningen stellen de uitvoerende macht in staat doeltreffender op te treden tegen de vreemdelingen, die de openbare orde en veiligheid door hun gedragingen storen. Zij zijn anderdeels gunstiger ten overstaan van de vreemdeling wiens houding onberispelijk is".³⁰

Inderdaad: om in België te mogen verblijven, dienden vreemdelingen onberispelijk te zijn. Eén enkele fout kon hen hun verblijf, hun vaste woonplaats of hun vrijheid kosten. Een vreemdeling kreeg geen tweede kans.

"Parce qu'il est étranger, il n'a pas d'excuses: il ne peut être ni désordonné, ni paresseux, ni trop riche ni trop pauvre. [...] L'étranger doit être 'parfait'" (Mertens, 1971, 66, 73).

5. DE TOTSTANDKOMING VAN DE NIEUWE VREEMDELINGENWET

Tussen de belofte van minister van Justitie Moreau de Melen dat de regering binnen afzienbare tijd een ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet aan het parlement zou voorleggen en de uiteindelijke afkondiging van de nieuwe Vreemdelingenwet gingen meer dan drie jaar voorbij.³¹ De nieuwe wet werd grotendeels achter de schermen opgesteld en was verre van een openlijk politiek strijdpunt. De administratie van de Vreemdelingenpolitie (gesteund door de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep), de minister van Justitie (gesteund door de ministerraad) en dezelfde individuele parlementsleden die ook bij de verlenging van de besluitwet van 1939 van zich laten horen hadden, waren opnieuw de enigen die zich actief in het wetgevend proces gingen inmengen.

De eerste fase van het politiek proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet werd volledig beheerst door de administratie van de Vreemdelingenpolitie, sedert april 1948 onder leiding van de notoire conservatief Robert de Foy (Caestecker, 2004, 100). Deze genoot de steun van de rechts-conservatieve christendemocratische minister van Justitie Moreau de Melen en van de

³⁰ Robert de Foy in het voorwoord van Pomba (1956, 5).

³¹ In de plenaire vergadering van de Senaat werd min of meer afgesproken dat de nieuwe Vreemdelingenwet niet lang op zich zou laten wachten. De christendemocraat Kluyskens, de liberaal Buisseret en de socialist Rolin lieten de minister beloven dat hij het betreffende wetsontwerp nog vóór de paasvakantie van het werkjaar 1948-1949 aan de ministerraad zou voorleggen en dat hij de Raad van State zou vragen voorrang te geven aan het onderzoek van de ontwerptekst. PH Senaat, 9 maart 1949, p. 874.

voltallige rooms-rode regering-Spaak II, die het ontwerp in ministerraad besprak en goedkeurde. Om zijn belofte aan het parlement na te komen, had minister Moreau de Melen de administratie ertoe verplicht zeer haastig te werk te gaan. Het eerste wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie werd dan ook al in mei 1949 aan de wetgevende Kamers voorgelegd. Het getuigde van twee aspiraties. Enerzijds was het duidelijk de bedoeling de in de loop der jaren opgebouwde restrictieve administratieve praktijk betreffende de Vreemdelingenpolitie wettelijk te verankeren, zoals de besluitwet van 1939 reeds gedaan had. De administratie van de Vreemdelingenpolitie wenste na de opheffing van de besluitwet te blijven beschikken over de prerogatieven waarvan deze wet haar voorzien had. De eerste versie van het wetsontwerp was volledig gebaseerd op de tekst van 1939 (zie Tabel 1): het quasimonopolie van de minister van Justitie en zijn administratie om te beslissen over het verblijfsstatuut van vreemdelingen, de ruime motiveringsgronden om maatregelen te treffen (gaande van illegaliteit tot verstoring van de openbare rust en bedreiging van de nationale veiligheid), de internering van vreemdelingen met het oog op hun verwijdering uit het land, de criminalisering van overtredingen op de Vreemdelingenwet en nog enkele andere restrictieve bepalingen uit de besluitwet waren erin opgenomen. Anderzijds getuigde de ontwerp tekst van de wil om van de nieuwe wet een wet voor vreedstijd te maken en om deze zonder veel problemen door het parlement te laten goedkeuren. Aan de basistekst van de besluitwet van 1939 werden enkele aanpassingen aangebracht, die de ruime interpretatiemogelijkheden van de wet dienden in te perken – zo werden economische motieven voor het treffen van dwangmaatregelen uit de tekst geschrapt – of die het nemen van bepaalde beslissingen met meer administratieve formaliteiten dienden te omringen. Verder werd ook de negentiende-eeuwse categorie 'de-facto-Belgen' in het wetsontwerp opgenomen en werd met de bepaling dat de onvrijwillige onregelmatige binnenkomst in het land geen overtreding inhield, een eerste stap gezet naar het inschrijven van het recht van vluchtelingen op politiek asiel in de Belgische Vreemdelingenwet.

Ten gevolge van de ontbinding van de Kamers op 19 mei 1949 verviel echter het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie.³² Het zou later opnieuw aan het parlement voorgelegd moeten worden. In dit onverwachte uitstel zag de administratie van de Vreemdelingenpolitie de kans om het bestaande ontwerp te laten vallen en een volledig nieuwe wettekst op te stellen. Zij was

³² Het wetsontwerp was volgens bepaalde bronnen op dat moment al bij één van de wetgevende kamers ingediend. ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), nota van Bodart aan de Foy, 27 mei 1949. In de Parlementaire Handelingen en Bescheiden zijn echter geen sporen van deze voorlegging te vinden.

immers niet tevreden over het voorgelegde wetsontwerp, dat verschillende gebreken vertoonde tengevolge van het haastwerk waartoe de administratie door minister Moreau de Melen gedwongen geweest was, en meende dan ook dat het wenselijk zou zijn "qu'il ne vît pas le jour sous sa forme actuelle".³³ De onder de rooms-blauwe regering-Eyskens I aan het ontwerp aangebrachte wijzigingen waren echter minimaal.³⁴ De meest in het oog springende nieuwigheid was het feit dat, voor de verwijdering van vreemdelingen uit het land, in plaats van één nu twee verschillende maatregelen voorgesteld werden: de uitwijzing en de uitdrijving (waarvoor wij respectievelijk de termen 'terugwijzing' en 'uitzetting' gebruiken). De uitwijzingsmaatregel werd beschouwd als:

"een bestuurlijke maatregel die, ten overstaan van de talrijke vreemdelingen welke zonder de vereiste toelating vrijwillig het Rijk binnendringen, een uitzonderlijk snelle tussenkomst noodwendig maakt";

de uitdrijving als:

"een zwaardere sanctie en kan genomen worden ten laste van vreemdelingen, wier verblijf in België regelmatig is, maar wier gedragingen de openbare orde in gevaar brengen".³⁵

Het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie werd door de nieuwe minister van Justitie, de liberaal Albert Lilar, op 6 december 1949 bij het bureau van de Senaat neergelegd.³⁶ Hierdoor kwam het ontwerp na bijna één jaar eindelijk bij de wetgevende macht terecht. Dit betekende echter niet dat de uitvoerende macht zich verder niet met het ontwerp zou inlaten. De verslaggever van de Senaatscommissie van Justitie, opnieuw Edmond Ronse, die de opdracht kreeg het ontwerp aan een grondige studie te onderwerpen, werd gevraagd in zijn werkzaamheden rekening te houden met de in maart 1950 uitgebrachte opmerkingen van de procureurs-generaal bij de Hoven van

³³. ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), nota van Bodart aan de Foy, 27 mei 1949, pp. 1-2.

³⁴. De twee overwinnaars van de parlementaire verkiezingen van 26 juni 1949, de Christelijke Volkspartij en de Liberale Partij, vonden elkaar in een nieuwe regeringsploeg onder leiding van Gaston Eyskens. De rooms-blauwe regering-Eyskens I trad aan op 11 augustus 1949 (Witte, Craeybeckx & Meyen, 1997, 441) maar had een wankel gezonde. Het was de Koningskwesie die zorgde voor een breuk tussen de coalitiepartners, waardoor de regering-Eyskens I al op 18 maart 1950 ontslag diende te nemen (Devleeshouwer, 1994, 376).

³⁵. Wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie, 6 december 1949 – PD Senaat, 1949-1950, nr. 21, p. 2.

³⁶. Albert Lilar was minister van Justitie van 11 augustus 1949 tot 6 juni 1950 (Witte, Craeybeckx & Meyen, 1997, 441).

Beroep en van de administratie van de Vreemdelingenpolitie.³⁷ Deze waren uitsluitend gericht op de verwijdering van de ongewenste vreemdeling uit de samenleving.³⁸ Aan de motieven tot verwijdering van vreemdelingen uit het land moest 'het verstoren van de economie' toegevoegd worden, om op die manier ook het verblijf van economisch ongewenste vreemdelingen te kunnen beperken. Verder dienden aanpassingen gemaakt te worden om de opsporing van illegaal in het land verblijvende vreemdelingen te vergemakkelijken, de kans dat ze gestraft werden omwille van hun illegaliteit te verhogen en een snelle en efficiënte inperking van hun veronderstelde 'schadelijke activiteiten' te verzekeren. De uitbreiding van de aan strafrechtelijke sancties verbonden uitzettingsmaatregel tot 'illegale vreemdelingen', de verzwaring van de minimale gevangenisstraffen – "car les minima fixés dans l'article 6 du projet initial ayant paru trop peu élevés"³⁹ – en van de straffen op de illegale terugkeer in het land na uitzetting, de verlichting van de bewijslast voor het parket in een proces tegen een 'illegale vreemdeling',... zouden daartoe moeten bijdragen.

De politieke context van de jaren 1949 en 1950 bezorgde het wetgevend proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet een grote vertraging. Andere politieke dossiers kregen voorrang. De Koningskwestie deed twee regeringen vallen en slechts met het aantreden in augustus 1950 van een tweede homogeen katholieke regering, onder leiding van de rechts-conservatieve Joseph Pholien, leek een periode van relatieve rust en normalisering van het openbaar leven aangebroken te zijn (Witte, Craeybeckx & Meyen, 1997, 441; Van Houtte, 1983, 596). Dan pas vond de Senaatscommissie van Justitie de tijd zich opnieuw met het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie bezig te houden. Intussen was echter de termijn waarmee de wet van 1 juni 1949 de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie verlengd had, verstreken. Het parlement stemde er op 21 december 1950 mee in deze restrictieve wet voor een tweede keer te verlengen,

³⁷ Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp op de vreemdelingenpolitie – algemene opmerkingen. PD Senaat, 1951-1952 nr. 207, pp. 1-2.

³⁸ ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), 'Note pour monsieur le ministre concernant le projet de loi sur la police des étrangers', van de administratie van de Vreemdelingenpolitie aan minister van Justitie Lilar, s.d.

³⁹ ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), 'Note pour monsieur le ministre concernant le projet de loi sur la police des étrangers', van de administratie van de Vreemdelingenpolitie aan minister van Justitie Lilar, s.d., p. 5.

"parce qu'il a pris acte des déclarations de l'honorable ministre de la justice, affirmant qu'un projet réglant complètement le statut des étrangers, précisément pour le temps de paix, serait voté à très brève échéance".⁴⁰

In maart 1951 bracht de Senaatscommissie van Justitie verslag uit van haar werkzaamheden.⁴¹ In de wijzigingen die ze aan het ontwerp had aangebracht, had zij zich niet enkel laten leiden door de organen van de uitvoerende macht, maar ook door de visie van haar eigen verslaggever Ronse. De kernidee van het ontwerp bleef zoals voorheen de bescherming van de staat tegen ongewenste vreemdelingen, immers:

"Hij die de rover ongestoord in zijn haardstede binnenlaat, brengt zijn veiligheid en zijn bezit in gevaar. Aan de regering dienen daarom de middelen verschaft om de vreemdelingen, welke een bepaald gevaar voor het Rijk uitmaken, op te sporen, te bewaken, uit te zetten en om tegen hen alle maatregelen te treffen, die vereist zijn ter beveiliging van 's Lands belangen".⁴²

Aan de restrictieve basistekst werden echter bepalingen toegevoegd die het verblijfsrecht van 'goede' vreemdelingen dienden te verzekeren en zelfs bepalingen die 'slechte' vreemdelingen tegen een overdreven streng geachte behandeling dienden te beschermen.

	Ontwerp ingediend bij de Senaat in december 1949	Ontwerp gestemd door de Senaat in maart 1951
A. Verwijderings- maatregelen	Uitwijzing door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst, verblijf of <i>vestiging</i> <i>Uitzetting of verplichting/verbod verblijfplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare rust of nationale veiligheid of bij gerechtelijke antecedenten</i>	Uitwijzing door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst of verblijf <i>Uitwijzing van niet-gevestigde vreemdelingen door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde of niet naleven van de voorwaarden verbonden aan de toelating</i>

⁴⁰. PH Kamer, 21 december 1950, p. 3 – Wet tot verlenging van de besluitwet van 28 september 1939 op de Vreemdelingenpolitie, 28 december 1950, B.S. 31 december 1950.

⁴¹. PD Senaat, 1950-1951, nr. 194.

⁴². PD Senaat, 1950-1951, nr. 194, p. 3.

	<i>Termijn van ten minste één vrije dag</i>	<i>Uitzetting van gevestigde vreemdelingen door Koning of verplichting/verbod verblijfplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare rust of nationale veiligheid of bij gerechtelijke antecedenten</i>
B. Bescherming tegen uitzetting	<i>'de-facto-Belgen' kunnen niet uitgezet worden op voorwaarde dat de natie waartoe ze behoren met België in vrede leeft</i>	<i>Advies van de commissie om erkende vluchteling uit te zetten</i> <i>Beraadslaging in ministerraad om uitzetting omwille van politieke bedrijvigheid</i> <i>Advies van de commissie om 'geprivilegieerde vreemdelingen' uit te zetten</i>
C. Internering met het oog op verwijdering		<i>Internering van maximaal één maand met oog op uitzetting door minister van Justitie bij gevaar voor openbare rust of nationale veiligheid</i>
D. Internering bij feitelijke onmogelijkheid tot verwijdering		<i>Internering van maximaal zes maanden door minister van Justitie bij onmogelijkheid uitzetting door feitelijke omstandigheden</i>
E. Strafbepalingen	<i>Illegale binnenkomst, verblijf of vestiging of onttrekking aan getroffen beslissingen wordt gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot één jaar en boete van 100 tot 1000 frank</i> <i>Bijstand bij illegale binnenkomst of verblijf of bij onttrekking aan getroffen beslissingen wordt gestraft met gevangenisstraf van 15 dagen tot twee jaar en boete van 200 tot 5000 frank</i>	<i>Illegale binnenkomst, verblijf of vestiging, onttrekking aan getroffen beslissingen, bijstand bij illegale binnenkomst of verblijf of bij onttrekking aan getroffen beslissingen en illegale binnenkomst of verblijf van uitgezette vreemdeling wordt gestraft met gevangenisstraf van 1 maand tot één jaar en boete van 100 tot 1000 frank</i>

TABEL 1: WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERP AANGEBRACHT DOOR DE SENAAT

De verwijdering van regelmatig in het land verblijvende vreemdelingen werd met meer administratieve formaliteiten omkleed. De toepassing van de door de wet voorziene verwijderingsmaatregelen, de uitwijzing en de uitzetting,

werd afhankelijk gemaakt van het verblijfsstatuut van de vreemdeling: niet-gevestigde vreemdelingen konden op basis van een Ministerieel Besluit het land uitgewezen worden, terwijl voor gevestigde vreemdelingen een uitzetting bij Koninklijk Besluit voorzien werd (Tabel 1A). Economische motieven werden niet weerhouden als mogelijke motieven voor verwijdering. Anderzijds werd het absolute verblijfsrecht volledig uit het ontwerp geschrapt. In plaats daarvan werd – geheel tegen de wil van de administratie – een Raadgevende Commissie in het leven geroepen, wiens raadpleging verplicht werd voorafgaand aan de tegen een aantal categorieën vreemdelingen getroffen verwijderingsmaatregel. Tot die 'geprivilegieerde vreemdelingen' zouden onder meer de vroegere 'de-facto-Belgen' behoren, evenals de erkende vluchtelingen, die hier voor het eerst als expliciete categorie in het ontwerp op de nieuwe Vreemdelingenwet opgenomen werden (Tabel 1B). De administratie van de Vreemdelingenpolitie was sterk gekant tegen de inmening van om het even welke commissie in het vreemdelingenbeleid en werd hierin gesteund door de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep. Zij wilde haar bevoegdheden niet delen met een ander orgaan. Haar belangrijkste argumentatie tegen de instelling van een commissie van advies, was de bewering dat het vreemdelingenbeleid deel uitmaakte van het beleid dat de openbare rust en de veiligheid van het land moest garanderen. De overheid, die, gezien de scheiding der machten, als enige de verantwoordelijkheid droeg voor dit beleid, was volgens de administratie

"constitutionnellement dans l'impossibilité de pouvoir revendiquer... ou même de simplement invoquer l'avis donné en matière politique par une commission quelconque et encore moins de s'abriter de sa consultation".⁴³

Verder legde de Senaatscommissie beperkingen op aan de voorstellen van de uitvoerende macht om vreemdelingen te interneren en verlaagde ze de strafbepalingen voor overtredingen van de Vreemdelingenwet (Tabel 1C, D, E). Op 14 maart 1951 werd het ontwerp van de commissie zonder ingrijpende wijzigingen door de Senaat goedgekeurd.

Dit ontwerp diende nu de Kamer te passeren. Aangezien het in samenspraak met de belangrijkste spelers van de uitvoerende macht – *in casu* de

⁴³. ARA, ADVZ, nr. 915 (nieuwe nummering), 'Rapport à Monsieur le Ministre', van Bodart aan Minister van Justitie Struye, 5 juli 1947, p. 1; ARA, ADVZ, nr. 915 (nieuwe nummering), 'Note pour monsieur le ministre', 17 juli 1947, s.n., s.p.; ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), 'Note pour monsieur le ministre concernant le projet de loi sur la police des étrangers', van de administratie van de Vreemdelingenpolitie aan minister van Justitie Lilar, s.d., p. 10.

administratie van de Vreemdelingenpolitie, de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep en de minister van Justitie – tot stand gekomen was, leek het logisch dat deze zich verder niet meer in het wetgevend proces zouden innemen. De vlotte stemming van het ontwerp in de Senaat voorspelde bovendien een snelle behandeling in de Kamer en een spoedige uitvaardiging van de nieuwe Vreemdelingenwet. Niets was minder waar. De administratie van de Vreemdelingenpolitie was immers niet tevreden met het door de Senaatscommissie omgewerkte ontwerp, dat een aantal van de voor haar essentiële artikels ingrijpend had gewijzigd of eenvoudigweg had geschrapt. De sterke druk van verslaggever Edmond Ronse om tot een wetsontwerp te komen dat zowel de Belgische staat als de vreemdelingen zelf voldoende bescherming zou bieden en de steun die Ronse hierin kreeg van commissievoorzitter Henri Rolin, waren echter moeilijk te omzeilen geweest.⁴⁴ In het zich steeds verder ontwikkelend Koude Oorlogsklimaat trachtte de uitvoerende macht zo lang mogelijk te blijven beschikken over de uiterst restrictieve besluitwet op de Vreemdelingenpolitie, terwijl zij het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie opnieuw probeerde om te vormen tot een ontwerp dat louter bedoeld was om haar uitgebreide bevoegdheden betreffende het verblijf van vreemdelingen veilig te stellen. De behandeling van het ontwerp liep daardoor een zodanig grote vertraging op, dat toenmalig christendemocratisch minister van Justitie Moyersoen in juni 1951 een derde verlenging van de besluitwet van 1939 aan het parlement diende voor te leggen. Deze kwam er, zij het met het nodige protest: de vertraging van de behandeling van het wetsontwerp was immers ontstaan door "le défaut de diligence dont le département fit preuve depuis le dépôt du projet".⁴⁵ Het duurde bijna een jaar voordat voormalig eerste minister Joseph Pholien, die de ministerpost van justitie van Moyersoen overnam, het wetgevend proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet opnieuw in gang trok, door het neerleg-

⁴⁴ Edmond Ronse werd door de administratie van de Vreemdelingenpolitie beschouwd als haar meest volhardende tegenstander in haar pogingen het parlement een restrictieve Vreemdelingenwet te laten goedkeuren. ARA, ADVZ, nr. 228 (oude nummering), nota van Bodart, directeur van de Vreemdelingenpolitie, 18 oktober 1948, p. 2, 4. Ronses invloed op de beslissingen van de Senaatscommissie in deze was waarschijnlijk erg groot. Wat de inbreng van de socialistische senator Henri Rolin betreft, moeten we wijzen op zijn status als invloedrijk politicus en zijn latere betrokkenheid bij de hervorming van de restrictieve Vreemdelingenwet van 1952. Echte bewijzen voor zijn inbreng in het politiek proces dat hier besproken wordt, zijn er echter niet (De Bock, 2006, 49-50).

⁴⁵ Wet tot verlenging van de besluitwet van 28 september 1939 op de Vreemdelingenpolitie, 14 juli 1951, B.S. 27 juli 1951. Vooral in de Kamer werd luidkeels tegen de zoveelste verlenging van de restrictieve Vreemdelingenwet geprotesteerd. Niet enkel de communistische, maar ook het merendeel van de socialistische fractie drukte haar twijfels uit over het gebruik dat van de besluitwet op de Vreemdelingenpolitie gemaakt werd. PH Kamer, 28 juni 1951, pp. 12-14.

gen van een aantal amendementen die in de Kamercommissie besproken dienden te worden.⁴⁶

	Ontwerp gestemd door de Senaat in maart 1951	Ontwerp gestemd door de Kamer in maart 1952
A. Verwijderings- maatregelen	<p><i>Uitwijzing</i> door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst of verblijf</p> <p><i>Uitwijzing</i> van niet-gevestigde vreemdelingen door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde of niet naleven van de voorwaarden verbonden aan de toelating</p> <p>Uitzetting van gevestigde vreemdelingen door Koning of verplichting/verbod verblijfplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare rust of nationale veiligheid of bij gerechtelijke antecedenten</p>	<p><i>Terugdrijving</i> door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst of verblijf</p> <p><i>Terugwijzing of verplichting /verbod verblijfplaats</i> van niet-gevestigde vreemdelingen door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, <i>veiligheid of economie van het land</i> of niet naleven van de voorwaarden verbonden aan de toelating</p> <p>Uitzetting van gevestigde vreemdelingen door Koning of verplichting/verbod verblijfsplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid of <i>economie</i> van het land of bij gerechtelijke antecedenten</p>
B. Erkennings- procedure voor vluchtelingen	Erkende vluchteling indien erkenning door minister van Justitie na advies van de commissie	Erkende vluchteling indien erkenning van minister van Justitie na advies van commissie <i>of erkenning van internationale organisatie</i>
C. Bescherming tegen uitzetting	<p>Advies van de commissie om erkende vluchteling uit te zetten</p> <p>Beraadslaging in ministerraad om uitzetting omwille van politieke bedrijvigheid</p>	<p>Advies van de commissie om erkende <i>of in procedure zijnde</i> vluchteling uit te zetten</p> <p>Beraadslaging in ministerraad om uitzetting omwille van politieke bedrijvigheid</p>

⁴⁶ Minister van Justitie Moyersoën wenste binnen de Kamercommissie van Justitie een aantal wijzigingen aan het wetsontwerp aan te brengen, waarop de commissie diende te wachten. PH Senaat, 12 juli 1951, p. 1893. Er kwam echter pas schot in de zaak toen zijn opvolger, minister van Justitie Pholien, in januari 1952 bij de Kamer een aantal amendementen op het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie neerlegde. PD Kamer, 1951-1952, nr. 154.

	Advies van de commissie om 'geprivilegieerde vreemdelingen' uit te zetten	Advies van de commissie om 'geprivilegieerde vreemdelingen' uit te zetten
D. Betekening	Betekening van de uitzettingsbesluiten	Betekening van de <i>terugwijzingsmaatregelen</i> en uitzettingsbesluiten
E. Internering met het oog op verwijdering	Internering van maximaal één maand met oog op uitzetting door minister van Justitie bij gevaar voor openbare rust of nationale veiligheid	Internering van maximaal één maand met oog op <i>terugwijzing of</i> uitzetting door Minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid <i>of economie</i> van het land
F. Internering bij feitelijke onmogelijkheid tot verwijdering	Internering van maximaal zes maanden door minister van Justitie bij onmogelijkheid uitzetting door feitelijke omstandigheden	Internering van maximaal zes maanden door minister van Justitie bij onmogelijkheid <i>terugwijzing of</i> uitzetting door feitelijke omstandigheden
G. Strafbepalingen	Illegale binnenkomst, verblijf of vestiging, onttrekking aan getroffen beslissingen, bijstand bij illegale binnenkomst of verblijf of bij onttrekking aan getroffen beslissingen en illegale binnenkomst of verblijf van uitgezette vreemdeling wordt gestraft met gevangenisstraf van 1 maand tot één jaar en boete van 100 tot 1000 frank	Illegale binnenkomst, verblijf of vestiging, onttrekking aan getroffen beslissingen, bijstand bij illegale binnenkomst of verblijf of bij onttrekking aan getroffen beslissingen, illegale binnenkomst of verblijf van <i>teruggewezen of</i> uitgezette vreemdeling wordt gestraft met gevangenisstraf van 1 maand tot één jaar en boete van 100 tot 1000 frank
H. Motivering van maatregelen		<i>Maatregelen worden wettig gemotiveerd door 'de door de wet vereiste voorwaarden zijn aanwezig'</i>

TABEL 2: WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERP AANGEBRACHT DOOR DE KAMER

In het op 18 maart 1952 door de Kamercommissie van Justitie gestemde ontwerp kwam de nadruk opnieuw volledig te liggen op de bescherming van de belangen van de Belgische staat tegen door haar ongewenste vreemdelingen – dit in overeenstemming met de teneur van de door minister Pholien ingediende amendementen.⁴⁷ Enkele nieuwe garanties wat het verblijf in het land van geprivilegieerde vreemdelingen en vluchtelingen betrof – de wet

⁴⁷ PD Kamer, 1951-1952, nr. 292.

werd onder andere in overeenstemming gebracht met intussen tot stand gekomen internationale afspraken in verband met de vluchtelingenproblematiek (Tabel 2B, C) – konden dit niet verdoezelen.⁴⁸ De afwezigheid in de Kamercommissie van een sterke persoonlijkheid met een speciale interesse voor de Vreemdelingenwet, die er niet voor terugschrok zich voor de bescherming van vreemdelingen tegen een te grote willekeur van de uitvoerende macht in te zetten, heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat deze commissie het door de Senaat voorgestelde wetsontwerp in verregaande mate aan de wensen van de uitvoerende macht conformeerde. De verslaggever van het wetsontwerp op de Vreemdelingenpolitie, het christendemocratisch Kamerlid François Robyns, toonde zich in zijn uitspraken zelfs eerder xenofob dan neutraal:

"Niemand zal ontkennen dat er [...] ook een werkelijk 'probleem' van de vreemdelingen is ontstaan in ons land. [...] Tussen deze vreemdelingen zijn er die gans andere opvattingen en gebruiken op nahouden die niet zelden tegenstrijdig zijn aan de onze en dit zelfs op gebieden die volgens onze wetgeving van openbare orde zijn".⁴⁹

Het nieuwe ontwerp werd in de Kamercommissie echter niet met eenparigheid van stemmen goedgekeurd. De meest opmerkelijke wijziging, de toevoeging van 'het toebrengen van schade of vormen van een gevaar voor de economie' aan de redenen om het verblijfsrecht van een vreemdeling in te perken of op te schorten (Tabel 2A, E), stuitte op verzet van de socialistische commissieleden. Zij stemden dan ook tegen het ontwerp, wat echter de goedkeuring ervan niet kon verhinderen.⁵⁰ Een andere wijziging was de invoering van de geldigheid van de formule 'de door de wet vereiste voorwaarden zijn aanwezig' om de door de wet voorziene dwangmaatregelen op een wettelijke manier te motiveren (Tabel 2H). Hierdoor werd gepoogd de bevoegdheid van de Raad van State inzake het beroep tegen de betreffende dwangmaatregelen in te perken.⁵¹ Verder werden ook de door de Senaatscommissie ingevoerde verwijderingsmaatregelen zodanig genivelleerd dat de oorspronkelijke bedoeling, waarbij de uitwijzing als een gemakkelijker te treffen maar lichtere maatregel en de uitzetting een met meer administratieve formaliteiten maar zwaardere maatregel beschouwd was, volledig ondergraven werd. De

⁴⁸. De belangrijkste stap daarin was zonder twijfel de ondertekening van de Conventie van Genève op 28 juli 1951. Dit 'Verdrag betreffende de status van vluchtelingen', bestaande uit zeven hoofdstukken en een bijlage, werd in België goedgekeurd bij wet van 26 juni 1953 (B.S. 4 oktober 1953) (Foblets & Nuyts, 2002, 383-393).

⁴⁹. PD Kamer, 1951-1952, nr. 222, pp. 1-2.

⁵⁰. PD Kamer, 1951-1952, nr. 222, p. 4.

⁵¹. Voor meer details hierover, zie De Bock (2006, 137-138).

terugwijzing (door de Senaatscommissie nog 'uitwijzing' benoemd) zou voortaan even zware gevolgen dragen als de uitzetting, zonder echter aan dezelfde administratieve voorwaarden ter bescherming van vreemdelingen te voldoen (Tabel 2A, D, E, F, G). Om deze wijziging te verantwoorden wees de Kamercommissie op het feit dat zowel voor de niet-gevestigde als voor de gevestigde vreemdeling "het gevaar dat moet afgewend worden... in de beide gevallen hetzelfde" was.⁵² Tenslotte werd het hele wetsontwerp geherformuleerd, zodat de klemtoon van de wettekst op de bevoegdheden van de uitvoerende macht en niet langer op de rechten en plichten van de vreemdeling kwam te liggen. Een duidelijk voorbeeld hiervan vinden we in de bepaling over het verbod op een bepaalde plaats te verblijven (Tabel 2A). Waar de formulering van deze bepaling in het ontwerp van de Senaatscommissie nog geweest was "In dezelfde gevallen kan hij [de vreemdeling, red.] door de Minister van Justitie gedwongen worden bepaalde plaatsen of gebieden te verlaten..." werd deze in de uiteindelijke wet "De Minister van Justitie kan, in dezelfde gevallen, deze vreemdeling dwingen bepaalde plaatsen of gebieden te verlaten..."

Bij de behandeling van het gewijzigde ontwerp op de Vreemdelingenpolitie in de plenaire vergadering van de Kamer barstte de discussie los. De tot verschillende politieke fracties behorende tegenstanders van een (al te) restrictieve Vreemdelingenwet konden zich niet vinden in de nieuwe tekst van het ontwerp, die overduidelijk de rechtszekerheid van vreemdelingen tot een minimum herleidde en de bevoegdheden van de uitvoerende macht maximaal uitbreidde.⁵³ De socialistische Kamerfractie meende het wetsontwerp niet te kunnen goedkeuren

"parce qu'il éprouve certaines craintes du fait que ce projet n'énonce que quelques principes généraux, tandis qu'il laisse à l'exécutif un très large pouvoir de décision".⁵⁴

⁵² PD Kamer, 1951-1952, nr. 222, p. 6.

⁵³ Amendementen op het ontwerp ter bescherming van de rechtszekerheid van vreemdelingen werden, na de eerste behandeling van het ontwerp door de Kamercommissie van Justitie, aangebracht door de communist Jean Terfve, de liberaal Jean Rey, de socialist Louis Major, het onafhankelijke Kamerlid Isabelle Blume en de christendemocraat Arthur Gilson. PD Kamer, 1951-1952, nrs. 255, 278 en 292. Na de tweede behandeling door de Kamercommissie brachten enkel Terfve en Blume nog amendementen aan. PD Kamer, 1951-1952 nr. 293. In de plenaire vergadering van de Kamer waren het de communisten, de socialisten en het onafhankelijke Kamerlid Blume die hevig tegen het ontwerp protesteerden. PH Kamer, 20 maart 1952.

⁵⁴ PH Kamer, 20 maart 1952, p. 2.

De communistische fractie was de mening toegedaan dat het ontwerp langs geen kanten deugde:

"Le projet n'est pas bon dans son ensemble [...] parce qu'il est dominé par des idées fondamentalement fausses sur la matière [...] [et] part de la préoccupation essentielle de faire admettre un régime à caractère policier".⁵⁵

Toch werd het goedgekeurd, precies zoals het door de Kamercommissie aan de plenaire vergadering was voorgelegd.⁵⁶

Omdat de Kamer het wetsontwerp gewijzigd had, diende het opnieuw door de Senaat in behandeling genomen te worden. De administratie van de Vreemdelingenpolitie achtte het echter onwaarschijnlijk dat de Senaatscommissie van Justitie, met Ronse als verslaggever, het eens zou zijn met de aangebrachte wijzigingen. Om te vermijden dat deze commissie de klok zou terugdraaien, had de administratie ervoor gezorgd dat de stemming van het ontwerp in de Kamer uitgesteld werd tot vlak voor het verstrijken van de termijn waarbinnen de besluitwet van 1939 geldig bleef. Ze ging ervan uit dat de commissie, indien zij zich genoodzaakt zag te kiezen tussen het zonder meer goedkeuren van een restrictieve Vreemdelingenwet en het verlengen van een oorlogswet, voor de eerste optie zou gaan.⁵⁷ Dat was echter buiten de wil van commissieverslaggever Ronse gerekend. Zijn overtuiging dat de regering, "die tijd genoeg heeft gehad om haar desiderata te kennen te geven en haar zienswijze naar voren te brengen tijdens de grondige studie die verscheidene commissievergaderingen in beslag nam", opzettelijk getracht had de commissie buitenspel te zetten, bracht hem ertoe zich toch nog met het wetsontwerp in te laten.⁵⁸ Binnen een zeer kort tijdsbestek bracht de Senaatscommissie een aantal wijzigingen aan ter vermindering van de

⁵⁵. Communistisch Kamerlid Jean Terfve op het spreekgestoelte, PH Kamer, 20 maart 1952, p. 3.

⁵⁶. Omwille van het grote aantal amendementen op het wetsontwerp, was het ontwerp nog voor de behandeling in de plenaire vergadering voor een tweede keer door de Kamercommissie van Justitie in beschouwing genomen. De commissie aanvaardde alle amendementen die door de regering voorgesteld waren, evenals de amendementen van Rey en Gilson (respectievelijk met betrekking tot vreemdelingen die tien jaar lang onafgebroken in het Rijk verbleven hadden enerzijds en vluchtelingen anderzijds). Ze verwierp echter de amendementen van Terfve, Major en Blume (bedoeld om de rechtszekerheid van de vreemdelingen in het land te vergroten) (De Bock, 2006, 145-149). Het was het na deze tweede behandeling omgewerkte ontwerp dat door de plenaire vergadering van de Kamer besproken en goedgekeurd werd.

⁵⁷. Voor meer details hierover, zie De Bock (2006, 155).

⁵⁸. PD Senaat, 1951-1952, nr. 207, p. 1.

willekeur van de uitvoerende macht en ter uitbreiding van de bescherming van geprivilegieerde vreemdelingen en vluchtelingen.⁵⁹

	Ontwerp gestemd door de Kamer in maart 1952	Ontwerp gestemd door de Senaat in maart 1952
A. Verwijderings- maatregelen	<p>Terugdrijving door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst of verblijf</p> <p>Terugwijzing of verplichting/verbod verblijfplaats van niet-gevestigde vreemdelingen door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid of economie van het land of bij niet naleven van de voorwaarden verbonden aan de toelating</p> <p>Uitzetting van gevestigde vreemdelingen door Koning of verplichting/verbod verblijfplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid <i>of economie</i> van het land of bij gerechtelijke antecedenten</p>	<p>Terugdrijving door minister van Justitie of Administrateur Openbare Veiligheid bij illegale binnenkomst of verblijf</p> <p>Terugwijzing of verplichting/verbod verblijfplaats van niet-gevestigde vreemdelingen door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid of economie van het land of bij niet naleven van de voorwaarden verbonden aan de toelating</p> <p>Uitzetting van gevestigde vreemdelingen door Koning of verplichting/verbod verblijfplaats door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde of veiligheid van het land of bij gerechtelijke antecedenten</p>
B. Internering met het oog op verwijdering	Internering van maximaal één maand met oog op terugwijzing of uitzetting door minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde, veiligheid <i>of economie</i> van het land	Internering van maximaal één maand met oog op terugwijzing of uitzetting door Minister van Justitie bij gevaar voor openbare orde of veiligheid van het land
C. Door de wet ingestelde commissie	<p>Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen</p> <p>Drie leden voor drie jaar door de Koning benoemd</p>	<p>Raadgevende Commissie voor Vreemdelingen</p> <p>Drie leden waarvan <i>twee voor drie jaar door de Koning benoemd en één door de vreemdeling gekozen op een om de drie jaar door de Koning opgestelde lijst</i></p>
D. Motivering van maatregelen	<i>Maatregelen worden wettig gemotiveerd door 'de door de wet vereiste voorwaarden zijn aanwezig'</i>	

TABEL 3: WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERP AANGEBRACHT DOOR DE SENAAT

⁵⁹ PD Senaat, 1951-1952, nr. 207.

De meest in het oog springende wijziging was de schrapping van de mogelijkheid gevestigde vreemdelingen om economische redenen het land uit te zetten of te internen. De verwijdering uit het land om economische redenen werd wel behouden voor niet-gevestigde vreemdelingen, nadat aan de commissie uitgelegd was

"dat die bepaling enkel van toepassing is op de vreemdelingen die slechts een verblijfsvergunning van korte duur bezitten"

en

"dat de administratie de bedoeling heeft, wanneer de toestand normaal wordt, na een beperkte tijd een vestigingsvergunning te verlenen aan onberispelijke vreemdelingen" (Tabel 3A, B).⁶⁰

De verplichting voor de uitvoerende macht de op basis van de Vreemdelingenwet getroffen maatregelen op een degelijke wijze – en niet louter door middel van de standaardformule 'de door de wet vereiste voorwaarden zijn aanwezig' – te verantwoorden, werd opnieuw – zij het impliciet – in de wet ingeschreven (Tabel 3D):

"De commissie was eenparig van oordeel dat zij deze wijziging niet kon aanvaarden, daar zij zou neerkomen op de afschaffing van de noodzakelijkheid de getroffen maatregelen te verantwoorden. De beslissing die het recht der particulieren aantast dient omkleed met wettelijke redenen, waarvan de rechtsonderhorigen kunnen kennis nemen en die de houding bepalen van een rechtscollege of commissie die de maatregel te beoordelen krijgt".⁶¹

Tenslotte werd de werking van de door de nieuwe wet op te richten Raadgevende Commissie op een voor de vreemdeling voordelige manier hervormd (Tabel 3C). De plenaire Senaatsvergadering keurde het aldus gewijzigde ontwerp haast unaniem goed, enkel de communistische fractie stemde tegen. Hiermee kaatste de Senaat de bal terug naar de uitvoerende macht: er was nu echt geen tijd meer om het ontwerp opnieuw te wijzigen en de Kamer diende het zonder verdere wijzigingen goed te keuren. Dat gebeurde dan ook, hoewel de communistische fractie tegenstemde en de socialistische fractie een verdeelde mening te kennen gaf.

Toch ging de uiteindelijke overwinning in de machtsstrijd rond de nieuwe Vreemdelingenwet zonder twijfel naar de uitvoerende macht. Hoewel de Senaatscommissie haar best gedaan had de meest frappante willekeur uit het

⁶⁰. PD Senaat, 1951-1952, nr. 207, p. 3.

⁶¹. PD Senaat, 1951-1952, nr. 207, p. 11.

door de Kamer voorgelegde wetsontwerp te halen, bleef het *in se* veel restrictiever dan zij oorspronkelijk bedoeld had. De uitvoerende macht kon niet-gevestigde vreemdelingen op grond van economische motieven het land uitzetten. Zij beschikte met de terugwijzingsmaatregel over een gemakkelijk te treffen maatregel die toch de zware gevolgen van een moeilijker te nemen uitzettingsbesluit met zich meebracht. Tenslotte was de vormgeving van de wet, zoals die door de uitvoerende macht voorgesteld was, behouden gebleven. Deze was veel meer gericht op de bevoegdheden van Koning, minister en administratie dan op de handelingen en het statuut van de vreemdeling zelf, wat het restrictieve karakter van de wet ongetwijfeld versterkte.

Op 28 maart 1952 was de nieuwe wet op de Vreemdelingenpolitie een feit. Op 1 april 1952 zou ze eindelijk de in oorlogstijd uitgevaardigde besluitwet op de Vreemdelingenpolitie vervangen.

6. WAAROM GING DE WET ER ZO UITZIEN?

Dat de Vreemdelingenwet uiteindelijk een wet werd waarin niet de rechten van vreemdelingen maar wel de belangen van de Belgische staat en de bevoegdheden van de uitvoerende macht ten aanzien van vreemdelingen centraal stonden, kan op verschillende manieren verklaard worden.

Omwille van hun politieke onmondigheid waren de meest directe belanghebbenden, de in België verblijvende vreemdelingen zelf, niet bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet betrokken. Hun volstreekte politieke onmondigheid stond, veel frappanter dan bijvoorbeeld in de negentiende eeuw het geval was, in sterk contrast met de politieke inspraak van de inwoners van het land die wél over de Belgische nationaliteit beschikten. Met de uitbreiding van het algemeen enkelvoudig stemrecht tot alle volwassen Belgen na de Tweede Wereldoorlog, bleef de groep vreemdelingen, afgezien van de incivieken en van diegenen die omwille van zware misdrijven hun burgerrechten verloren hadden, de enige bevolkingsgroep zonder politieke rechten. Ook onrechtstreeks had de groep vreemdelingen in België weinig invloed. Niet meer dan een paar politici voelden zich geroepen een lans te breken voor de bescherming van hun belangen in de nieuwe wet. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de nieuwe Vreemdelingenwet deze belangen grotendeels miskende.

Wel een invloedrijke speler in het politiek proces rond de nieuwe Vreemdelingenwet was de bevoegde administratie van de Vreemdelingenpolitie. Deze administratie zag in de nieuwe Vreemdelingenwet de kans om de uitvoerende macht – waartoe zij zelf behoorde – uitgebreide wettelijke bevoegdheden toe te kennen over het verblijf van vreemdelingen in België, opdat zij het uitgetekende vreemdelingenbeleid op een zo efficiënt mogelijke manier zou kunnen uitvoeren. De tijdsgeest speelde in het voordeel van de administratie. Een Vreemdelingenwet die de uitvoerende macht van ruime bevoegdheden voorzag, paste binnen het toenmalige discours dat de vrijwaring van de openbare orde en de nationale veiligheid als een in essentie voor de uitvoerende macht bedoelde taak voorstelde.⁶² Opeenvolgende ministers van Justitie en ministerraden schaarden zich achter de pogingen van de administratie de nieuwe Vreemdelingenwet naar haar inzicht om te vormen. Omdat de regering op dat moment aan de top van de Trias Politica stond, kon zij het protest van het parlement tegen de toekenning van al te veel bevoegdheden aan Koning, ministeries en administratie onderdrukken, dit onder andere door gebruik te maken van politieke mechanismen als partijdiscipline en van haar recht wetsontwerpen voor te leggen en te amenderen.

⁶². Dat de controle op de openbare orde en de nationale veiligheid onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht viel, werd doorgaans niet betwist, ook niet door de leden van de wetgevende macht. Een voorbeeld vinden we in het verslag van de Kamercommissie van Justitie over het wetsontwerp 'houdende de Begroting van het Ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1948': "Het Belgisch volk is, meer dan alle andere volkeren, gehecht aan zijn vrijheid. [...] De verdediging van onze instellingen doet zich dan ook niet voor onder vorm van een staatspolitie [...] Het ten uitvoer leggen van maatregelen tot verdediging van onze instellingen valt echter niet onder de bevoegdheid van de wetgevende maar onder deze van de uitvoerende macht." PD Kamer, 1947-48, nr. 345, p. 13 D. Joseph Pholien, Premier Ministre (16 août 1950-12 janvier 1952). De regering Pholien maakte van de vrijwaring van de openbare orde en de nationale veiligheid haar stokpaard. In een ontwerp van regeringsverklaring van deze regering lezen we "pour ce qui concerne l'ordre intérieur gravement compromis au cours des dernières semaines, le Gouvernement renforcera la protection de l'ordre légal et demande à cette fin le concours de tous ceux qui ont le souci de la paix intérieure et du respect des droits légitimes de chacun." AKP (Archief Koninklijk Paleis), Archief Pholien, III. La vie politique, D. Joseph Pholien, Premier Ministre (16 août 1950-12 janvier 1952), 1. Généralités, 970. Dossier concernant la déclaration gouvernementale et la politique générale du Gouvernement Pholien. Avec correspondance et coupures de presse. 1950. bundel met ontwerp regeringsverklaring; p. 2, punt 2. Ook de politieke partijen waren begaan met de vrijwaring van de openbare orde en de nationale veiligheid: "De verdediging naar binnen in vreedstijd en vooral in oorlogstijd vergt een streng en bestendig toezicht op de vreemdelingen die in het land verblijven." KADOC, Archief van de CVP, 5.11 achtste nationaal congres. Brussel, 28-29 juni 1952. Briefwisseling, schema's van toespraken, omzendbrieven, brochures, congresdocumenten, (ontwerp)resoluties. 1952, publicatie over het Congres, Tweede sectie: ontwerp van besluiten over de algemene politieke vraagstukken, punt 4, p. 7.

De haast unanieme goedkeuring van het ontwerp in de Senaat en de ruime meerderheid die het haalde in de Kamer (enkel de communistische parlementsleden stemden consequent en *en bloc* tegen de nieuwe wet) vragen echter om meer uitleg. Een beroep van de regering op partijdiscipline kan enkel de stemmen van de christendemocratische parlementsleden verklaren, vermits op dat moment een homogene CVP-regering aan de macht was. Bovendien waren een aantal parlementsleden sterke voorstanders van een betere inbedding van de rechten van vreemdelingen in de nieuwe Vreemdelingenwet en trachtten zij de wet in een voor vreemdelingen gunstig opzicht te wijzigen. Ook zij maakten gebruik van hun politieke rechten, zoals het recht amendementen op wetsontwerpen in te dienen en het recht van op het spreekgestoelte het parlementaire halffrond toe te spreken. Waarom had hun mening zo weinig gevolgen voor de inhoud van de nieuwe wet? Waarom stemde de meerderheid van de parlementairen voor een wet die de rechtszekerheid van een belangrijk deel van de bevolking aan banden legde, door de uitvoerende macht een haast ongecontroleerde bevoegdheid over hun verblijf in het land toe te kennen?⁶³

Omdat de politieke partijen (met uitzondering van de KPB) geen uitgesproken mening over de hervorming van de Vreemdelingenwet tentoonspreidden (cf. supra), waren de meeste parlementairen in deze in eerste instantie op zichzelf aangewezen. Een aantal factoren speelden een rol in de beslissing van de doorsnee parlementair om de wet op de Vreemdelingenpolitie goed te keuren.

Eerst en vooral was er de min of meer algemeen aanvaarde idee dat de vreemdeling, als 'gast', niet over dezelfde rechten diende te beschikken als de eigen, nationale burgers.⁶⁴ Voor velen stond het buiten kijf dat het aan het gastland was om – weliswaar op een billijke en menselijke manier – vrij te beschikken over het verblijf van vreemdelingen op zijn grondgebied. De restrictieve bepalingen in de nieuwe Vreemdelingenwet werden door de uitvoerende macht voorgesteld als noodzakelijk om België in staat te stellen

⁶³ In de inleiding van de bundel 'La condition des étrangers en Belgique. État du droit positif au 1er janvier 1971 et perspectives de réforme' schreef François Rigaux (1968, 295) over de wet van 1952 "La loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers est, au mieux, une loi-cadre, qui confère au ministre de la Justice les plus larges pouvoirs: et pour légiférer [...]; et pour administrer [...]; et pour prendre des décisions qui, à l'égard des Belges, devraient avoir un caractère juridictionnel [...]".

⁶⁴ In een eigentijds document lezen we, als commentaar bij het besluit dat er geen enkel rationeel argument bestaat om buitenlandse arbeiders te discrimineren: "Cependant, on considère [...] que les citoyens du pays, en tant que membres de la communauté nationale, ont droit à être mieux traités que les étrangers" (Melnyk, 1951, 117).

als soevereine staat haar rechten in deze uit te voeren. Dit argument zal voor vele parlementsleden een belangrijke overtuigingskracht gehad hebben.

Verder was er het algemene gevoel van angst in het kader van de Koude Oorlog, die vanaf 1947 de geesten steeds meer ging beheersen. De 'ander', de vreemdeling, werd in pers en publieke opinie verdacht van spionage en politieke intriges (Depraetere & Dierickx, 1985, 96, 100-101). De voorstanders van een restrictieve Vreemdelingenwet brachten het argument naar voren dat deze wet de overheid mede in staat zou stellen zich op gepaste wijze tegen elke politieke onrustzaaier, elk staatsgevaarlijk individu te verdedigen. Zij grepen het expliciete verzet van de communistische partij tegen een restrictieve Vreemdelingenwet aan als bewijs van het nut van een dergelijke wet in de strijd tegen het communisme. Dergelijke argumentatie werd door velen in deze specifieke context overtuigend bevonden.⁶⁵

De aanwezigheid van grote contingenten vreemde arbeiders, vlak na de oorlog massaal aangetrokken om de Belgische steenkoolindustrie weer op gang te trekken, wekte dan weer de speciale bezorgdheid van de politieke vertegenwoordigers van de arbeidersklasse. De onzekere economische situatie aan het begin van de jaren vijftig (Van Houtte, 1983, 599) deed de arbeiders vrezen voor massale ontslagen zoals naar aanleiding van de crisis van de jaren dertig.⁶⁶ Voorstanders van een strenge Vreemdelingenwet beargumenteerden dat een dergelijke wet de overheid in staat zou stellen vreemde arbeiders 'die plaatsen van Belgische arbeiders innamen' het land uit te zetten. Een dergelijke argumentatie kon velen bekoren.⁶⁷ De houding die de communistische en socialistische partijen tegenover deze argumentatie innamen, was sterk uiteenlopend. Terwijl de KPB het 'gevaar' van de vreemde arbeiders trachtte aan te pakken door te ijveren voor gelijk loon en gelijke rechten voor Belgen en vreemdelingen en tegen een restrictieve Vreemdelingenwet, neigde de BSP eerder naar de door de voorstanders van een dergelijke wet gepropageerde vooroorlogse ad-hoc-aanpak die erin bestond in tijden van werkloosheid vreemde arbeiders te ontslaan en desgevallend het land uit te sturen. De onvoorwaardelijke steun van de socialistische parlementsleden voor een restrictieve Vreemdelingenwet bleef

⁶⁵. Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van Ronse naar aanleiding van de schrapping van de categorie de-facto-Belgen uit het oorspronkelijke wetsontwerp (cf. supra).

⁶⁶. Deze vrees weerspiegelde zich in het parlementaire werk, dat eind 1951 en begin 1952 een opstoot te zien gaf van vragen betreffende de wenselijkheid van de aanwezigheid van buitenlandse arbeiders in België. Voor meer uitleg, zie De Bock (2006, 126).

⁶⁷. Zo meende het merendeel van de Kamerleden in de Commissie van Justitie dat het, gezien de sterke afhankelijkheid van de Belgische economie van vreemdelingen, "onverantwoordelijk zou zijn het Staatsgezag niet de middelen ter hand te stellen om aan de ernstige gevaren hieraan verbonden eventueel te kunnen het hoofd te bieden", PD Kamer, 1951-52, nr. 222.

echter beperkt tot de periode waarin de socialisten deel uitmaakten van de regering. Van zodra hun partij in de oppositie belandde, stelden zij zich veel kritischer op.⁶⁸ Hun tegenstand kon echter niet baten, aangezien de christendemocratische parlementsleden – die zowel in de Kamer als in de Senaat een absolute meerderheid vormden – eensgezind voor de restrictieve Vreemdelingenwet stemden. Zij gingen mee in het discours dat de Vreemdelingenwet aanpreef als een efficiënt bestrijdingsmiddel tegen de werkloosheid van Belgische arbeiders. Ook de liberale parlementsleden vielen waarschijnlijk voor dit discours.⁶⁹

7. EEN NIEUWE WET IS GESTEMD... WAT DAARNA?

De Vreemdelingenwet van 1952 droeg de goedkeuring weg van de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht. Eindelijk werd komaf gemaakt met de liberale negentiende-eeuwse wetgeving, waarmee zij op een of andere manier steeds rekening hadden moeten houden, hoewel ze er zich in de praktijk maar weinig om bekommerd hadden.

De nieuwe wet bracht een ingrijpende verandering in de Belgische vreemdelingenwetgeving teweeg. Welke echter de weerslag van deze belangrijke

⁶⁸. De socialistische Kamerleden meenden dat "l'activité dangereuse ou nuisible pour l'économie" geen reden mocht zijn om vreemdelingen uit het land te verwijderen en stemden onder andere omwille van die reden tegen het ontwerp op de Vreemdelingenpolitie. In de Senaat echter hadden de socialisten het door Ronse omgevormde ontwerp, dat voorzag in de terugwijzing van niet-gevestigde vreemdelingen omwille van economische motieven, wél goedgekeurd. Bovendien hadden zij zich zeer wispelturig betoond in de stemming over de verlenging van de besluitwet van 1939, waarin economische motieven een geldige reden waren voor de verwijdering en internering van om het even welke vreemdeling. De bewering van het socialistische Kamerlid Hossey dat "depuis la libération, le groupe socialiste a insisté vivement pour qu'on en revint à la conception normale, à un régime des étrangers tel qu'il était conçu en période normale" kan niet voor waar genomen worden. PH Kamer, 20 maart 1951, p. 6. Voor meer details, zie De Bock (2006, 150-152).

⁶⁹. Bepaalde elementen in de liberale partij gingen een heel eind mee in het discours dat de tewerkstelling van vreemdelingen als één van de oorzaken van de hoge werkloosheid in het land beschouwde. Het Liberaal Vlaams Congres van 15 oktober 1951 stelde in één van zijn eenparig goedgekeurde moties over de werkloosheid in de Vlaamse gewesten: "Het Liberaal Vlaams Verbond [...] is van oordeel, dat onmiddellijk een gecoördineerd plan ter bestrijding van deze werkloosheid zou opgemaakt worden. Dit plan moet de volgende punten omvatten: [...] 3. – het nagaan van de tewerkstelling van de vreemdelingen, vooral met het oog op de niet toegelaten vreemdelingen" LA, Archief van Albert Lilar, nr. 1.6., 'Brochures-tijdschriften', *In de Branding. III. Economische en culturele vraagstukken – Het Liberaal Vlaams Congres*, Brussel, voorlichtingscentrum van het Liberaal Vlaams Verbond, s.d., p. 6.

juridische wijziging op de realiteit van het vreemdelingenbeleid was, is nog niet heel duidelijk.⁷⁰ Wel is zeker dat het protest tegen deze wet pas in de jaren zeventig luid genoeg zou gaan klinken om de politieke actoren ertoe te bewegen de Vreemdelingenwet zoals die in 1952 gestemd was door een nieuwe, meer humane wettekst te vervangen. De tijden waren veranderd, het politieke klimaat neigde naar meer openheid en een grotere individuele vrijheid en de vreemdelingen in het land, wiens aantal intussen haast de 700.000 bereikte (Stengers, 1978, 85), begonnen langzaam hun rechten op te eisen. Wat in december 1970 begon als een protestactie aan de Leuvense universiteit tegen de willekeurige uitwijzingen van buitenlandse studenten, zou uitmonden in een meer algemene vraag om een hervorming van de vreemdelingenwetgeving (Godding, 1970, 301) en tenslotte in de nieuwe Vreemdelingenwet van 15 december 1980.

AFKORTINGEN

ADVZ	Archief Dienst Vreemdelingenzaken
AKP	Archief Koninklijk Paleis
ARA	Algemeen Rijksarchief
B.S.	Belgisch Staatsblad
BSP	Belgische Socialistische Partij
Bull. Offic.	Bulletin Officiel
B.Z.	Bijzondere Zitting
CVP	Christelijke Volkspartij
KADOC	Katholiek Documentatie- en Onderzoekscentrum
KPB	Kommunistische Partij van België
LA	Liberaal Archief
PD	Parlementaire Documenten
PH	Parlementaire Handelingen
Vr. en Antw.	Vragen en Antwoorden

⁷⁰. Voorlopig werd nog geen onderzoek verricht naar de invloed van de nieuwe Vreemdelingenwet op de praktijk van het Belgische vreemdelingenbeleid.

BIBLIOGRAFIE

Bronnen

Archieven

- Algemeen Rijksarchief, Archief Dienst Vreemdelingenzaken
- Archief Koninklijk Paleis, Archief Pholien
- KADOC, Archief van de CVP
- Liberaal Archief, Archief van Albert Lilar

Gedrukte bronnen

- *Bulletin Officiel*
- *Belgisch Staatsblad*
- Parlementaire Documenten Senaat: 1948-1952
- Parlementaire Documenten Kamer: 1947-1948, 1951-1952
- Parlementaire Handelingen Senaat: 1939, 1948, 1949
- Parlementaire Handelingen Kamer: 1946-1947, 1950-1952

Literatuur

- BURGELMAN (L.), "Geschiedenis van de Belgische magistratuur (1830-2002)" in: D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAUX & K. VELLE (red.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden*, Brugge, 2004, pp. 187-215.
- CAESTECKER (F.), *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*, Brussel, 1992.
- CAESTECKER (F.), *Alien policy in Belgium, 1840-1940. The creation of guest workers, refugees and illegal aliens*, Oxford, 2000.
- CAESTECKER (F.), "De geschiedenis van grensoverschrijdende migraties uit en in Vlaanderen, weinig grensverleggend onderzoek" in: J. VRANKEN, C. TIMMERMAN & K. VAN DER HEYDEN (red.), *Komende generaties. Wat weten we (niet) over allochtonen in Vlaanderen?*, Leuven, 2001, pp. 71-98.
- CAESTECKER (F.), "Onverbiddelijk, maar ook clement. Het Belgische immigratiebeleid en de joodse vlucht uit nazi-Duitsland, maart 1938-augustus 1939", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis*, 2004, nos. 13-14, pp. 99-139.
- CUVELIER (F.), *Technique de l'arbitraire ou le 'statut' des étrangers en Belgique*, Bruxelles, 1939.
- DE BOCK (J.), *De Vreemdelingenwet van 28 maart 1952*, Gent (onuitgegeven licentiaatsverhandeling), 2006.
- DE MEESTER (T.), *De uiterwaarden van de natie. Nationaliteitsverwerving en naturalisatie in België (1894-1965)*, Gent (onuitgegeven licentiaatsverhandeling), 1997, 2v.
- DE PRAETERE (H.) & DIERICKX (J.), *De Koude Oorlog in België*, Berchem, 1985.
- DE VELTER (N.), *Het migratieprobleem in België*, Gent (onuitgegeven licentiaatsverhandeling), 1952.
- DE VLEESHOUWER (R.), *Henri Rolin 1891-1973. Une voie singulière, une voix solitaire*, Bruxelles, 1994.

- DEWACHTER (W.), *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, Leuven, 2001.
- FLAGOTHIER (L.) & FLAGOTHIER (R.), *Inventaire d'archives du fonds Isabelle Blume*, s.l., 1980.
- FOBLETS (M.-Cl.) & NUYTS (D.), *Wetboek vreemdelingenrecht: basisteksten*, Antwerpen, 2002.
- GODDING (P.), "L'expulsion des étrangers en droit belge – aperçu historique (1830-1952)", *Annales de droit de Louvain*, XXX, 1970, no. 4, pp. 301-331.
- GOTOVITCH (J.), *Histoire du parti communiste de Belgique*, Bruxelles, 1997.
- HANOTIAU (B.), "Principales sources légales, réglementaires, conventionnelles, jurisprudentielles et doctrinales en matière des conditions des étrangers en Belgique", *Annales de droit de Louvain*, XXX, 1970, no. 4, pp. 596-604.
- JORIS (L.), "Wetgeving op de vreemdelingen. Grondwettelijke principes en rechtsevolutie", *Rechtskundig Weekblad*, IX, 1940, no. 19, pp. 674-679.
- LEMOINE (T.) & BURGELMAN (L.), "Overzicht van de ministers van Justitie" in: D. HEIRBAUT, X. ROUSSEAU & K. VELLE (red.), *Politieke en sociale geschiedenis van justitie in België van 1830 tot heden*, Brugge, 2004, pp. 3-11.
- MARTYN (G.) & DEVLOO (R.), *Een kennismaking met recht en rechtspraak*, Brugge, 2003.
- MELNYK (M.), *Les ouvriers étrangers en Belgique*, Louvain, 1951.
- MERTENS (C.) & DE WAERSEGER (S.), *Le temps des étrangers*, Bruxelles, 1971.
- MOUREAUX (S.) & LAGASSE (J.-P.), *Le statut des étrangers en Belgique. Accès au territoire – séjour – établissement – éloignement*, Bruxelles, 1982.
- POMBA (A.), *De status der vreemdelingen in België*, Brugge, 1956.
- PUT (E.), *Het Ministerie van Justitie (1831-1988). Deel I: Organisatiestructuur van de centrale administratie en de adviesorganen*, Brussel, 1990.
- RIGAUX (F.), "La condition des étrangers en Belgique", *Droit international privé, II*, Louvain, 1968, pp. 309-338.
- STENGERS (J.), *Émigration et immigration en Belgique au XIX et au XXe siècles*, Brussel, 1978.
- VAN HOUTTE (J.), "De homogene regeringen 1950-1954", *Res Publica*, XXV, 1983, no. 4, pp. 595-606.
- WITTE (E.), CRAEYBECKX (J.) & MEYEN (A.), *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen, 1997.

La loi sur les étrangers de 1952: l'étranger doit être parfait

JOZEFIEN DE BOCK

RÉSUMÉ

De 1830 à 1950, la législation belge sur les étrangers a évolué d'une conception libérale à une conception restrictive. Ce n'est pourtant qu'en 1939 qu'on prêta l'oreille à la demande déjà ancienne de certains milieux ouvriers, des classes moyennes et des autorités de remplacer la loi sur les étrangers de 1897 – considérée comme trop libérale – par une loi plus restrictive. L'arrêté-loi de 1939 sur la police des étrangers donnait à l'Exécutif des compétences étendues concernant le séjour des étrangers. Dans l'immédiat après-guerre la police des étrangers plaida pour le maintien pour une période indéfinie de cet arrêté-loi. Cette demande rencontra des résistances et on décida qu'on ne prolongerait l'arrêté-loi que jusqu'à la promulgation d'un loi totalement nouvelle sur les étrangers. L'élaboration de cette loi prit du retard. La chute de deux gouvernements successifs fit que ce n'est qu'en mars 1951, que le Sénat trouva le temps de discuter de cette loi nouvelle sur les étrangers. Le projet qui naquit de ces discussions s'écartait beaucoup du projet que le gouvernement avait introduit en décembre 1949. Il avait été modifié en suivant les remarques des membres de l'Exécutif mais aussi celles du rapporteur de la commission Justice du Sénat, Edmond Ronse, qui entendait protéger les étrangers contre l'arbitraire du pouvoir exécutif.

Sous l'influence de l'administration, des procureurs généraux auprès des Cours d'Appel, et du ministre de la Justice Pholien, la Chambre modifia le projet dans un sens restrictif et laissa son élaboration prendre beaucoup de retard.

Le Sénat tenta de réduire l'intervention du pouvoir exécutif dans certains articles mais le projet resta très restrictif. La loi sur les étrangers avait clairement comme but de protéger l'État belge contre les étrangers indésirables.

Trois éléments peuvent expliquer un tel résultat: la position dominante de l'Exécutif parmi les trois pouvoirs, le climat de suspicion qui régnait pendant la guerre froide et la politique d'importation de main-d'œuvre immigrée qui ne considérait les étrangers que sous leur aspect économique. Il faut aussi

relever le fait que les étrangers eux-mêmes n'ont pas été impliqués dans l'élaboration de la loi et que seuls quelques individus étaient prêts à défendre les droits des étrangers.

Ce n'est que dans les années 1970 que les protestations contre cette loi trop restrictive pour les étrangers se firent entendre suffisamment fort pour pousser les hommes politiques à élaborer une nouvelle loi.

Alien law of March, 28th 1952: the alien should be perfect

JOZEFIEN DE BOCK

SUMMARY

Between 1830 and 1952 alien legislation in Belgium changed from a liberal to a much more restrictive form of legislation. In 1939 a stricter 'decree-law on the alien police' replaced the liberal law of 1897, as a result of the pressure that had been accumulating since WW I from working class, middle class and government circles. It gave the executive power a large measure of authority over aliens staying in Belgium. After the war, the alien police remained in favour of the decree-law which was temporarily prolonged pending a new alien law.

Only in march 1951, the senate found the time to discuss alien legislation. The result of these discussions differed strongly from the project the government had originally drafted in December 1949. The Senate had taken into account not only the suggestions by the members of the executive power, but also those by Edmond Ronse, reporter of the senate committee of justice, who advocated alien rights against arbitrary governmental actions. Influenced by the administration, the Attorneys General of the Courts of Appeal and the Minister of Justice Pholien, the House of Representatives modified the bill in a restrictive way. After new delays, the Senate succeeded in cancelling some of the most restrictive articles, although overall the eventual Act remained very restrictive. This new alien law was clearly meant to protect the Belgian state against unwanted aliens. This can be explained by three contemporary phenomena: the predominant position of the executive power in the trias

politica, the general mood of distrust because of the Cold War and the new guest worker policy, which consisted of treating aliens as purely economic assets. Equally important is the fact that the aliens themselves were not involved in the realization of the law and that only a few individuals were prepared to defend alien rights before parliament. Not until the 1970s protest became strong enough to open up the possibility of change.