

DE TOELATING EN UITWIJZING VAN VREEMDELINGEN IN INTERNATIONAAL EN EUROPEES RECHT

door

Erik SUY

Gewoon Hoogleraar, Rechtsfakulteit, Leuven

1. Ieder jurist, hij weze ambtenaar, rechter of advokaat, is geneigd de vraagstukken welke zich stellen in verband met de toelating en met de uitwijzing van individuen, in het licht van de interne wetgeving op de vreemdelingenpolitie te benaderen. Voor België is dit de wet van 28 maart 1952 inzake de Vreemdelingenpolitie, zoals gewijzigd door de wetten van 31 mei 1961, 30 april 1964 en 1 april 1969¹. Ofschoon deze wetgeving in zeer ruime mate rekening houdt met de door België aangegane verbintenissen, en in sommige opzichten zelfs verder gaat, past het toch de voorschriften van het internationaal recht afzonderlijk te onderzoeken, aangezien deze van aard zijn om een nieuw en enigzins ander licht te werpen op sommige belangrijke aspecten van het algemeen probleem der behandeling van vreemdelingen.

2. Wat de *toelating* van vreemdelingen betreft, dient in de eerste plaats gesteld dat het *algemeen* Volkenrecht aan de Staten geen enkele verplichting oplegt om vreemdelingen, van welke aard ook, tot hun grondgebied toe te laten².

¹ *Belgisch Staatsblad*, van 30-31 maart 1952, 15 juni 1961, 30 juni 1964 en 20 juni 1969. Zie voor een recente bespreking van deze wetgeving : LAMBRECHT, L., en VAN HELMONT, P., « De Vreemdelingenpolitie », in *Het juridisch statuut van de vreemdeling in België*, Handelingen van het XXI^e interuniversitair rechtskongres, Antwerpen, 1969, 27-88.

² Ingevolge het Vierde Protokol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden kan aan niemand het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat waarvan hij een onderdaan is (art. 3, § 2). Dit recht voor eigen onderdanen bestond vroeger niet. Zo besliste de Commissie voor de Rechten van de Mens nog op 15 december 1967 : « a general right to enter, to reside in, and not to be expelled from, a particular country or a certain part of it, is not as such a right guaranteed by any provision of the Convention, not even for the citizens of that country ». *Conseil de l'Europe, Recueil de décisions de la Commission européenne des droits de l'homme*, vol. 25, 117 vlg., 121. Klacht nr. 3325/67. Cf. eveneens de beslissing van de Commissie

De beslissing hieromtrent behoort dus nog tot het voorbehouden domein van de Staat. Zo zegt de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens terecht :

« Under general international law a State has the right in virtue of its sovereignty, to control the entry and exit of foreigners into and out of its territory ³. »

Enkele auteurs zijn de mening toegedaan dat een algemene volkenrechtelijke regel de Staten principieel verbiedt hun grondgebied voor de toegang van alle vreemdelingen te onttrekken aangezien de Staten een verplichting zouden hebben tot deelname aan het internationaal verkeer⁴. Deze stelling lijkt ons echter in de praktijk onbewezen. Overigens kan men niet beweren dat de toelating van vreemdelingen naar goedgevonden door de Staat wordt geregeld, en terzelfdertijd stellen dat een algemeen verbod van toelating onduidbaar is⁵.

De Staat stelt in zijn nationale wetgeving geheel vrij de voorwaarden vast waaronder vreemdelingen de nationale grens kunnen overschrijden, op het grondgebied verblijven en er zich vestigen. Normaal is voor de toelating een speciale en individuele toestemming vereist die in de vorm van een visum wordt gegeven. Deze visumplicht kan echter door verdragen worden beperkt of afgeschaft. Een hele reeks bilaterale verdragen werd aldus door België afgesloten⁶, en hierin wordt doorgaans bepaald dat personen die zich voor de duur van minder dan drie maanden naar het grondgebied van een verdragspartner wensen te begeven, geen visum behoeven.

In meerdere gevallen is niet alleen de visumplicht maar ook de paspoortplicht afgeschaft, en dan volstaat de geldige identiteitskaart om als vreemdeling in België te worden toegelaten.

Op het multilateraal vlak is o.m. te vermelden : de *Europese Konventie betreffende de afschaffing van visa voor vluchtelingen*. Deze Konventie werd afgesloten te Straatsburg op 20 april 1959 en trad in werking op 3 september 1960. Artikel 1 van dit verdrag bepaalt dat vluchtelingen die regelmatig gevestigd zijn op het grondgebied van één der verdragspartners, geen visum meer behoeven om te worden toegelaten tot het grondgebied van een andere verdragspartner, op voorwaarde evenwel dat zij in het bezit zijn van een reisdokument afgeleverd overeenkomstig de Konventie van 1951 inzake het Statuut der vluchtelingen en de Konventie van 1946 betreffende het afleveren van reisdokumenten aan vluchtelingen. De Konventie van Straatsburg van

in de zaak *De Becker* : « le droit, pour l'individu, de résider sur le territoire d'un Etat dont il est le ressortissant n'est, en tant que tel, garanti par aucune des dispositions de la Convention ». *Publ. Cr. E.D.H.*, Série B., *Affaire De Becker*, p. 44.

³ *Ann. Conv. E.D.H.*, vol. II (1958-1959), 354, 372. Klacht nr. 434/58.

⁴ DAHM, G., *Völkerrecht*, I, 499-500.

⁵ WENGLER, *Völkerrecht*, II, 1002, noot 3.

⁶ Op 1 januari 1970 had België met 17 landen een dgl. verdrag afgesloten.

1959 herhaalt in artikel 4, § 2, het recht van iedere Staat om de toegang tot zijn grondgebied te ontzeggen aan ongewenste personen.

Nog te vermelden is een Benelux-verdrag van 11 april 1960 over de *Verlegging van de personenkontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied*⁷. Artikel 5 van dit zeer belangrijk verdrag bepaalt o.m. dat *vreemdelingen* het Beneluxgebied kunnen binnenkomen, tenzij zij als ongewenst zijn gesignaleerd in dit gebied of geacht worden de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid in gevaar te brengen. Voor de toepassing van dit artikel worden onder de begrippen « openbare rust », en « openbare orde » mede begrepen de goede zeden, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen. De vreemdelingen moeten tevens in het bezit zijn van de vereiste bescheiden en moeten over voldoende middelen van bestaan beschikken⁸.

Voor de *onderdanen van de Benelux-landen* gelden de bepalingen van de *Benelux-overeenkomst* van 19 september 1960 *inzake de tenuitvoerlegging van de artikelen 55 en 56 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*. Volgens deze overeenkomst kunnen de onderhorigen van één der verdragsluitende partijen het grondgebied van één der andere verdragsluitende partijen binnenkomen mits zij in het bezit zijn van een identiteitsbewijs.

3. Beperkingen aan het soeverein recht van iedere Staat om te beslissen over de toelating en de afwijzing van vreemdelingen kunnen voorzien zijn in internationale verdragen. In dit verband dienen steeds geraadpleegd : de vriendschaps-, scheepvaart- en handelsverdragen, de konsulaire verdragen en de vestigingsverdragen. Voor de Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap zijn de bepalingen van Titel III van het Verdrag van Rome (het E.E.G.-Verdrag) over « Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal », evenals de uitvoeringsbepalingen hiervan, van belang. Overeenkomstig artikel 48 houdt het beginsel van het vrije verkeer van werknemers o.m. het recht in zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lidstaten teneinde in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling. Beperkingen aan dit vrije verkeer kunnen eveneens ingevolge art. 56 aangebracht worden om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid⁹.

⁷ Goedgekeurd door de wet van 30 juni 1960. *Belgisch Staatsblad* van 1 juli en 11 augustus 1960.

⁸ In dit verband wordt verwezen naar artikel 2 van het K.B. van 21 december 1965 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België mogen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen.

⁹ Voor verdere details zie o.m. VAN LOOK en VERNAILEN, « De vreemde werknemer in België », in *Het juridisch statuut van de vreemdeling in België*, op. cit., 201 vlg. Het begrip « volksgezondheid » werd omschreven in de richtlijn 64/221/C.E.E. van 25 februari 1964. Cf. ook de verordening (E.E.G.) nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschappen. Publikatieblad L/257/2 van 19 oktober 1968.

In het kader van de Raad van Europa werd op 13 december 1955 te Parijs een *Europees Vestigingsverdrag* ondertekend dat op 23 februari 1965 in werking is getreden¹⁰. Artikel 1 van dit verdrag stelt dat de verdragspartners de toegang tot hun grondgebied voor elkaars onderdanen zullen vergemakkelijken teneinde er tijdelijk verblijf te houden. Tevens wordt de bewegingsvrijheid gewaarborgd, doch steeds onder voorbehoud van redenen in verband met de openbare orde en veiligheid, de gezondheid en de goede zeden. Zoals men kan vaststellen, is de verplichting die hier door de Staten wordt aangegaan zeer los : zij zullen de toegang « vergemakkelijken ». In feite wordt aan het soeverein recht van de Staat geen beperking aangebracht. Eveneens in het kader van de Raad van Europa werd op 20 januari 1966 een verdrag afgesloten betreffende het vestigingsrecht van vennootschappen. Dit verdrag is echter nog niet van kracht.

4. De vraag is gerezen of artikel 8 van het *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* niet de verplichting inhoudt voor een Staat om personen tot zijn grondgebied toe te laten die wensen zich aldaar bij hun gezin te voegen. Artikel 8 bepaalt o.m. : « Een ieder heeft het recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven... ».

In de eerste plaats dient erop gewezen dat geen enkel artikel van de Europese Konventie zelfs niet aan een eigen onderdaan het recht toekent om een bepaald land binnen te komen of er zich te vestigen. Onrechtstreeks echter kan een dergelijk recht in uitzonderlijke omstandigheden bestaan op basis van artikel 8. De Europese Commissie heeft een klacht tegen de britse regering wegens afwijzing van een vreemdeling ontvankelijk verklaard. Het betrof hier een minderjarige Pakistani die zich bij zijn in Groot-Brittannië gevestigde vader wenste te voegen. Deze zaak werd uiteindelijk door een minnelijke schikking geregeld : de britse overheid heeft de persoon in kwestie tot haar grondgebied toegelaten, doch zij gaf geen schending van de Konventie toe. Een andere klacht betrof de weigering van de britse overheid om de vader toe te laten van een in Engeland gevestigd meerderjarig Indiër. Deze klacht werd onontvankelijk verklaard aangezien vader en zoon reeds lang van elkaar gescheiden leefden, en er derhalve geen spraak kon zijn van een bestaand gezinsleven¹¹.

In een andere zaak zegt de Commissie dat het ontzeggen van het grondgebied aan een persoon een schending kan zijn van artikel 8 indien nauwe verwanten van de afgewezenen op dit grondgebied leven. Maar de Commissie ontkende dat de britse overheid artikel 8 zou geschonden hebben door de toegang tot Groot-Brittannië te ontzeggen aan een echtgenoot wiens vrouw en kinderen daar gevestigd waren : « the refusal did not prevent the wife and

¹⁰ *Belgisch Staatsblad*, 24 augustus 1965.

¹¹ *Conseil de l'Europe, Rec. C.E.D.H.*, vol. 24, 116 vlg. Gevoegde klachten nrs. 2991/66 en 2992/66. Cf. ook vol. 16, 50 vlg., klacht nr. 1855/63.

children from joining him abroad, no reason appearing, given the short period of their residence in the United Kingdom, why they could not do so »¹².

Vermelden wij echter een arrest van het *Verwaltungsgericht* te Berlijn van 8 december 1961 waarbij aan een Oostenrijker, gehuwd met een duitse vrouw, de verblijfsvergunning werd geweigerd omdat hij geen geldig paspoort bezat en er zich geen wenste aan te schaffen. Een beroep op artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens werd afgevoerd¹³.

Artikel 8 is zeker te beschouwen als een beperking van het soeverein recht van een Staat om vrij over de toelating tot zijn grondgebied te oordelen. Nochtans moet, in het licht van de specifieke gegevens van elke zaak afzonderlijk, uitgemaakt worden in hoever de verplichting tot eerbiediging van het gezinsleven door de nationale overheid zal moeten nageleefd worden. Artikel 8, § 2, voorziet dat een inmenging van het openbaar gezag toegestaan is :

« ... voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. »

Hieruit blijkt dat de nationale overheden over een reeks argumenten beschikken om vreemdelingen die ongewenst zijn af te wijzen, ook al wordt hierdoor het gezinsleven aangetast.

5. Een bijzonder vraagstuk inzake de toelating van vreemdelingen wordt gesteld wanneer het gaat om politieke vluchtelingen en het *asiel* dat hen verleend wordt. Het Volkenrecht kent aan het individu *geen asielrecht* toe¹⁴. Iedere Staat beslist vrij, op grond van zijn nationale soevereiniteit, of en aan wie hij asiel zal verlenen. Indien men het derhalve soms heeft over asielrecht dan wordt hierdoor enkel het *recht van de Staat* bedoeld om asiel te verlenen. Aan dit recht beantwoordt de verplichting van de andere Staten om het verlenen van asiel niet te beschouwen als een onrechtmatige daad¹⁵. De afwezigheid

¹² *Idem*, vol. 25, 117 vlg. 121, klacht nr. 3325/67.

¹³ C.E., *Recueil des décisions de tribunaux nationaux se référant à la Convention*, 1969, sub art. 8, p. 7.

¹⁴ Een recht op asiel kan wel in de nationale wetgeving, o.m. in de Grondwet worden toegekend. Voor een pleidooi tot opname van dit recht in de Belgische Grondwet, cf. MERTENS, P., « Le droit d'asile en Belgique à l'heure de la révision constitutionnelle », in *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 1966, I, 218 vlg. De Grondwet van de Duitse Bondsrepubliek bepaalt in art. 16, § 2 : « Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht ». Zie hierover de recente studie van KIMMICH, O., *Asylrecht*, 1968, 71 vlg. Cf. ook de grondwetten van Italië, art. 10, van Algerië, art. 21, de U.R.S.S., art. 129.

¹⁵ Cf. de bemerkingen van Yepes voor de Volkenrechtskommissie der Verenigde Naties in 1949, Doc. A/CN.4/SR.16, p. 16. Dit beginsel is bevestigd in de Konventie van Caracas van 1954, art. 1, geciteerd in noot 16.

van een asielrecht in hoofde van het individu is meteen de hoofdrede waarom over het territoriaal asiel — op één uitzondering na¹⁶ — nog geen verdragen zijn afgesloten. Er zijn wel een drietal belangrijke Verklaringen over het asiel, afgelegd door internationale instanties.

De *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (1948) bepaalt in artikel 14 dat een ieder het recht heeft in andere landen wegens vervolging asiel te zoeken en ervan te genieten. Een recht van het individu op asiel, waaraan een verplichting van de Staat zou beantwoorden om asiel te verlenen, blijkt hieruit evenwel niet¹⁷.

Een resolutie van het *Comité van Ministers van de Raad van Europa* beval op 29 juni 1967 de Lidstaten aan : 1) zich t.a.v. de personen die op hun grondgebied om asiel verzoeken goedgunstig te tonen; 2) dergelijke personen niet af of uit te wijzen¹⁸; en 3) indien de nationale veiligheid een dergelijk maatregel toch zou vereisen, aan de betrokken persoon toe te laten zich naar een ander land te begeven dan naar datgene waar hij aan vervolging zou kunnen blootgesteld zijn¹⁹.

De *Algemene Vergadering der Verenigde Naties* aanvaardde op 14 december 1967 over het territoriaal asiel een verklaring waarin nagenoeg dezelfde beginselen voorkomen als in de resolutie van de Raad van Europa²⁰. Er wordt nogmaals onderstreept dat de Staat het asiel toekent « dans l'exercice de sa souveraineté ». Het recht om asiel te vragen wordt ontkend aan diegene die een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de mensheid hebben begaan (art. 1). De voor het individu belangrijkste bepaling ligt in artikel 3. Hier wordt de Staten aanbevolen, personen die om asiel verzoeken, niet af te wijzen aan hun grenzen, en hen niet uit te wijzen naar

¹⁶ Het gaat hier over de Konventie van Caracas over het Territoriaal Asiel, ondertekend op 28 maart 1954. WHITEMAN, M., *Digest of International Law*, vol. 8, 662. Zelfs dit verdrag beklemtoont in art. 1 het principe : « Every State has the right, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory such persons as it deems advisable, without, through the exercise of this right, giving rise to complaint by any other State. »

¹⁷ In de versie van 1947, opgesteld door de Mensenrechtskommissie der Verenigde Naties, werd bepaald dat ieder persoon het recht heeft asiel te zoeken en te *ontvangen*. Vrezend dat hieruit een subjectief recht van het individu op asiel zou kunnen afgeleid worden, werd het woord « ontvangen » gewijzigd in « genieten ». Cf. VERDOODT, A., *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, 154; ROBINSON, N., *The Universal Declaration of Human Rights*, 1958, 120.

¹⁸ De precieze tekst van dit gedeelte der aanbeveling luidt als volgt : « Ils devraient... assurer qu'aucune personne ne fasse l'objet d'un refus d'admission à la frontière, d'un refoulement, d'une expulsion qui aurait pour effet de l'obliger à retourner ou à demeurer dans un territoire où elle serait menacée de persécutions du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

¹⁹ Voor de tekst van deze verklaring en een kommentaar, cf. WIEBRINGHAUS, H., « Le droit d'asile en Europe », in *A.F.D.I.*, 1967, 566 vlg.

²⁰ Resolutie 2312 (XXII) in *O.N.U., Chr. men.*, vol. V, nr. 1 (januari 1968), 134-135.

landen waar zij kunnen vervolgd worden om politieke, godsdienstige, raciale of ideologische redenen²¹. Zoals in de Verklaring van de Raad van Europa wordt dus ook hier weer het beginsel van het « *non-refoulement* » aangehaald.

Volgens dit beginsel zou een vreemdeling, die beweert om politieke redenen zijn land te hebben ontvlucht, aan de grens niet mogen afgewezen worden indien dit tot gevolg zou hebben dat hij in een land moet blijven waar hij gevaar loopt het slachtoffer te worden van vervolgingen. Dit veronderstelt echter dat de persoon in kwestie zich *aan de grens* als politiek vluchteling of als asielzoekend heeft aangeboden, en dat hij in de buurstaat van de eventuele gaststaat gevaar voor vervolgingen loopt²². Verder impliceert het beginsel van het *non-refoulement* dat de persoon aan wie asiel is verleend of die een aanvraag daartoe heeft ingediend niet kan uitgewezen worden naar een land waar hij aan vervolging is blootgesteld.

Hetzelfde beginsel komt reeds voor in artikel 33 van de Konventie betreffende het Statuut der vluchtelingen (1951) en in de slotakte van de Konferentie die op 28 september 1954 de Konventie over het Statuut der vaderlandslozen aanvaardde. Het werd herhaald in een resolutie van 24 oktober 1965 betreffende een Konventie over het statuut der vluchtelingen in Afrika, aanvaard door de vergadering der Staats- en regeringshoofden van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid te Addis-Abeba in 1966, alsmede in artikelen over het asielrecht in 1966 aanvaard door het Afro-aziatisch raadgevend juridisch Comité²³. Tenslotte heeft de Internationale Konferentie van Teheran over de Mensenrechten (1968) een resolutie gestemd waarin het belang wordt bevestigd van de naleving van het beginsel van *non-refoulement*.

Het beginsel van het *non-refoulement* van vreemdelingen die om politieke redenen het grondgebied wensen te betreden is voorts nog uitdrukkelijk erkend in sommige nationale wetten op de vreemdelingenpolitie²⁴. Dit alles wijst

²¹ « Aucune personne visée au paragraphe 1 de l'article 1 ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout Etat où elle risque d'être victime de persécutions. »

²² Arrest van het Hof van Verbreking van 14 november 1960 in de zaak *Onakli, Abdi en Zaouche, Pas.*, 1960, I, 271.

²³ Principles adopted by the Asian-African Legal Consultative Committee on the Treatment of Refugees, Report on the Eight Session, Bangkok, 1966, doc. nr. 17 (VIII). Cf. eveneens voor verdere details : AGA KHAN, S., « Le droit d'asile et l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme », in *R.C.I.J.*, vol. VIII, nr. 2, Numéro spécial, 1968, Année internationale des Droits de l'homme, première partie, 28 vlg., 32-33.

²⁴ Zie bv. de belgische wet op de Vreemdelingenpolitie van 28 maart 1952, zoals gewijzigd op 30 april 1964, artikelen 2 en 3; de nederlandse vreemdelingenwet van 13 januari 1965, art. 6, § 2, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1965, nr. 40; het duitse *Ausländergesetz* van 28 april 1965, *Bundesgesetzblatt*, 1965, I, 353.

duidelijk in de richting van het ontstaan van een algemeen rechtsbeginsel terzake ²⁵.

Vermelden wij tenslotte nog dat de Verklaring van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties de Staten aanzet tot internationale solidariteit inzake het verlenen van asiel, doch hen geenszins verplicht toe te laten dat diegenen die van asiel genieten zich bezig houden met activiteiten welke strijdig zijn met de doeleinden en beginselen der Verenigde Naties (art. 14).

6. Wat de toelating van vreemdelingen betreft, kan men besluiten dat, afgezien van specifieke verplichtingen die voorkomen in internationale verdragen, iedere Staat die toelating naar goeddunken kan weigeren of toekennen. Als algemeen beginsel kan ook worden gesteld dat de Staat reeds redenen van openbare orde en veiligheid, gezondheid en goede zeden kan aanhalen om vreemdelingen van zijn grondgebied te weren. Voor politieke vluchtelingen zal de Staat zich vrijgevinger tonen. In het bijzonder zal een politiek vluchteling niet afgewezen worden of naar een grens teruggebracht zolang zijn aanvraag tot erkenning hangend is. Een rechtsbeginsel volgens hetwelk een vreemdeling die beweert om politieke redenen uit zijn vaderland te zijn gevlucht, niet mag afgewezen worden naar een land waar hij het gevaar loopt vervolgd te worden, wint meer en meer veld.

7. Na aldus de toelating van vreemdelingen te hebben onderzocht, moeten wij thans nagaan wat de internationaalrechtelijke bepalingen inzake *uitwijzing* zijn. Wij verstaan hierdoor een internrechtelijke maatregel van administratieve aard, genomen in het belang van de openbare orde en veiligheid, en waarbij een reeds tot het grondgebied toegelaten vreemdeling verzocht wordt binnen een bepaalde termijn het land te verlaten. Zo de vreemdeling hieraan geen gevolg geeft kan hij, eventueel met gebruik van dwangmiddelen, uit het land worden gezet. Onmiddellijk moet hieraan worden toegevoegd dat eigen onderdanen niet kunnen uitgewezen worden. Dit is bepaald in artikel 3 van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden ²⁶.

8. Uitgaand van het beginsel dat iedere Staat geheel soeverein beslist wie hij tot zijn grondgebied wil toelaten, oordeelt hij ook vrij over de uitwijzing. In het arrest over de zaak *Ben Tillett* (1898) tussen Groot-Brittannië en België, heeft de scheidsrechter het over « the right of a State to exclude from its territory foreigners when their dealings or presence appears to compromise its

²⁵ WEISS, P., « Recent Developments in the Law of Territorial Asylum », in *Les droits de l'homme, R.D.I.D.C.*, vol. I, 378 vlg., 389, met verwijzing naar andere documenten.

²⁶ « Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of van collectieve aard, worden verwijderd van het grondgebied van de Staat, waarvan hij een onderdaan is. » Vroeger gold dit niet. Cf. noot 2 en de aldaar aangehaalde beslissing van de Europese Commissie voor de rechten van de mens.

security »²⁷. Het *Institut de Droit international* stelde in 1888 volgende regel op : « En principe, tout Etat souverain peut régler l'admission et l'expulsion des étrangers de la manière qu'il juge convenable »²⁸. »

Aan deze diskretionnaire bevoegdheid van de Staat zijn nochtans enkele beperkingen aan te brengen. Zo zal de overheid moeten rekening houden met de toestand van het individu in het land waarheen hij wordt uitgewezen; de betrokkene mag aldaar niet blootgesteld zijn aan vervolgingen wegens zijn ras, godsdienst, politieke overtuiging, enz... of aan een mensonwaardige behandeling. Dit zou een schending zijn van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Bij de uitoefening van zijn uitwijzingsbevoegdheid moet de overheid het algemeen verbod van rechtsmisbruik en van willekeur naleven. In de zaak *Chevreau* besliste de scheidsrechter : « L'arrestation, la détention ou la *déportation arbitraire* d'un étranger peut donner lieu à une réclamation internationale »²⁹. » En het *Institut de Droit international* formuleerde in 1892 volgende regel :

« L'expulsion ne doit jamais être prononcée dans un intérêt privé, pour empêcher une concurrence légitime ni pour arrêter de justes revendications ou les actions et recours régulièrement portés devant les tribunaux ou autorités compétentes »³⁰. »

Van de uitwijzingsbevoegdheid zal enkel gebruik gemaakt kunnen worden indien de vreemdeling een aktueel of een potentieel gevaar betekent voor de interne of externe veiligheid van de Staat, voor de openbare orde en de goede zeden. De overheid beschikt over een zeer ruime interpretatiemogelijkheid omtrent het al dan niet aanwezig zijn van deze voorwaarden. In de beslissing over de zaak *Ben Tillett* zegt de scheidsrechter : « the State in the plenitude of its sovereignty judges the scope of the acts which lead to this prohibition »³¹.

9. Het *Europees Vestigingsverdrag* van 13 december 1955 bepaalt verder dat de uitwijzingsbevoegdheid aan grotere beperkingen is onderworpen naar gelang de duur van het verblijf van de vreemdeling in de gaststaat. Zo zegt artikel 3, § 2, dat een persoon die sedert *meer dan twee jaar* geregeld in een land verblijft, slechts kan uitgewezen worden nadat hij eerst in de gelegenheid werd gesteld de redenen aan te voeren tegen een eventuele uitwijzing. Verder moet hij tegen

²⁷ Geciteerd bij FENWICK, C.G., *Cases on International Law*, 1935, 181.

²⁸ Projet de Déclaration internationale relative au droit d'expulsion des étrangers, aanvaard op de zitting van het Institut te Lausanne, 1888, *Annuaire de l'Institut*, 1888-1889, vol. 10, 239-246, art. 1.

²⁹ O.N.U., *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II, 1123.

³⁰ Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers, aanvaard op de zitting van het Institut te Genève, 1892. *Annuaire de l'Institut*, 1889-1892, vol. 11, 316-321, art. 14.

³¹ FENWICK, C.G., *op. cit.*, 181.

het uitwijzingsbevel een verhaalmogelijkheid hebben en zich voor de instantie kunnen doen vertegenwoordigen. Het *U.N.O.-Pakt van 1966* inzake de burgerlijke en politieke rechten breidt deze bepaling uit tot allen die zich wettelijk op het grondgebied van een verdragspartner bevinden, welke ook de verblijfsduur weze. Artikel 13 van dit Pakt bepaalt inderdaad :

« Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un Etat partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin. »

Personen die geregeld sedert *meer dan tien jaar* in het land verblijven kunnen slechts dan worden uitgewezen indien er redenen betreffende de staatsveiligheid aanwezig zijn. Inbreuken op de openbare orde en de goede zeden daarentegen geven slechts tot uitwijzing aanleiding indien zij van bijzonder ernstige aard zijn (art. 3, § 3). Het *Oberverwaltungsgericht* te Münster heeft, in een arrest van 16 mei 1961 — op een ogenblik dat het Europees Vestigingsverdrag nog niet van kracht was — beslist dat de bepaling van artikel 3, § 3, een algemene regel van het Volkenrecht is ³².

Een protokol bij het Vestigingsverdrag stipuleert dat iedere Staat vrij oordeelt over de bijzonder ernstige aard van deze inbreuken op de openbare orde en de goede zeden. Bij deze beoordeling dient rekening te worden gehouden met het gedrag van de betrokkene gedurende heel zijn verblijf in de gaststaat ³³.

10. De overheid moet bij de uitwijzing van een vreemdeling ook rekening houden met diens *familietoestand*. Dit wordt eerst en vooral uitdrukkelijk voorgeschreven in Sektie III (b) van het Protokol bij het Europees Vestigingsverdrag van 1955 : « Bij de uitoefening van de rechten die hun zijn toegekend, verbinden de verdragsluitende partijen er zich toe rekening te houden met de familiebanden. » Het veronachtzamen van dit voorschrift kan echter ook een inbreuk betekenen op artikel 8 (eerbied voor het gezinsleven) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

In de nationale rechtspraak vindt men heel wat voorbeelden van toepassing van artikel 8 inzake uitwijzing. Zo besliste het Duits *Bundesverwaltungsgericht* dat een uitwijzingsbevel tegen een vreemdeling, die gehuwd was met een Duitse vrouw die zelf natuurlijke kinderen had, nietig was. Volgens dit Hof zou dit bevel tot gevolg hebben gehad dat de echtgenote, zo zij haar man volgde, haar minderjarige kinderen had moeten verlaten ³⁴. Een in Duitsland gevestigd

³² *International Law Reports*, vol. 32, 255 vlg. *Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland*, vol. 13 (1961), 961, nr. 270.

³³ Protokol, Sektie I, (b).

³⁴ *Ann. Conv. E.D.H.*, vol. II (1958-1959), 585.

vreemdeling kreeg een verblijfsverbod opgelegd waartegen hij beroep aantekende. Inmiddels echter huwt hij een duitse vrouw. Het *Verwaltungsgericht* besliste niettemin tot onmiddellijke uitwijzing van de betrokkene, en steunde daarbij op § 2 van artikel 8. Het *Bundesverfassungsgericht* bij wie de zaak uiteindelijk terecht kwam was echter van mening dat de bescherming van de familie en van het huwelijk primeren, om het even of het huwelijk had plaats gehad vóór of na het verblijfsverbod en de uitvoerbaarheid ervan³⁵. De Europese Commissie voor de rechten van de mens hield er echter een andere mening op na. Zij stelde vast dat de vrouw, zo zij dit wilde, haar echtgenoot kon volgen³⁶. Overigens werpt de Commissie op :

« ... que la requérante a épousé le sieur Y après que l'interdiction de séjour de celui-ci avait été prononcée et qu'elle doit donc avoir tenu compte de ce risque³⁷. »

De ruime interpretatie van de duitse hoven en rechtbanken contrasteert scherp met die door de Commissie en door het belgisch Hof van Verbreking gegeven. In een arrest van 21 september 1959 verkoos dit Hof de toepassing van § 2 van artikel 8 boven het argument van de éénheid van het gezin. Beslist werd namelijk dat een vreemde vrouw kan uitgewezen worden indien haar aanwezigheid op het grondgebied gevaar oplevert voor de openbare orde, ook al is zij met een belg gehuwd en al is haar echtgenoot in de onmogelijkheid in het land te verblijven waarheen zijn vrouw zich heeft begeven³⁸. Dit arrest lijkt ons echter *prima facie* niet in overeenstemming te zijn met de vereisten van het Europees Verdrag inzake de bescherming van de mensenrechten. Uit de hoger aangehaalde rechtspraak van de Commissie blijkt duidelijk dat de mogelijkheid van een huwelijkspartner om de wederhelft die uitgewezen wordt te vergezellen een zeer belangrijk criterium is. Bestaat deze mogelijkheid niet, dan is de uitwijzing een inbreuk op artikel 86³⁹.

De uitwijzingsbevoegdheid van een Staat wordt nog beperkt door het bepaalde in artikel 4 van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Dit artikel zegt dat kollektieve uitzetting van vreemdelingen verboden is. Uitwijking kan derhalve slechts in individuele gevallen worden bevolen.

11. Het uitwijzingsrecht wordt ook beperkt in Benelux- en E.E.E. documenten. In *Benelux*-verband bepaalt de overeenkomst van 19 september 1960, waarover onder punt 2 *supra* sprake, dat de onderdanen van ieder der verdragsluitende

³⁵ *Conseil de l'Europe, Recueil des décisions de tribunaux nationaux se référant à la Convention*, 1969, sub art. 8, p. 15.

³⁶ Vgl. de beslissing inzake toelating geciteerd in noot 12.

³⁷ *Rec. C.E.D.H.*, vol. 17, 28 vlg., 30. Klacht nr. 2535/65.

³⁸ *Pas.*, 1960, I, 898. *J.T.*, 1960, 573. *Ann. Conv. E.D.H.*, vol. III (1960, 625.

³⁹ *Cf.* de beslissingen vermeld onder noten 12 en 37.

partijen die regelmatig op het grondgebied van een andere verblijven, slechts kunnen uitgezet worden indien zij een gevaar opleveren voor de openbare orde, of de nationale veiligheid. Tegen diegenen die sedert drie jaar gevestigd zijn kunnen slechts maatregelen tot verwijdering van het grondgebied worden genomen, zo zij gevaar opleveren voor de nationale veiligheid of indien zij, omwille van veroordelingen opgelopen wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een bedreiging vormen voor de gemeenschap van het land.

Op het E.E.G.-vlak is voornamelijk te vermelden de *richtlijn 64/221* van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Deze richtlijn is genomen in uitvoering van artikel 56, § 2, van het E.E.G.-Verdrag, en zij betreft niet enkel de begunstigten van het recht van vestiging, maar ook de werknemers. Ofschoon de richtlijn geen nadere bepaling bevat van de begrippen openbare orde en veiligheid, brengt zij toch enkele belangrijke precizeringen aan m.b.t. het statuut van de onderdanen der Lidstaten.

Zo bepaalt artikel 2, § 2, dat redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, die aan de grondslag liggen van maatregelen inzake toelating, verblijf en verwijdering, niet mogen aangevoerd worden voor economische doeleinden. Verder stipuleert artikel 3 dat de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid slechts mogen berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. Daaruit volgt niet alleen dat kollektieve maatregelen verboden zijn, maar ook dat « het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt van deze maatregelen » (art. 3, § 2). Ook is het verstrijken van de geldigheidsduur van het identiteitsbewijs, op grond waarvan een onderdaan van een Lidstaat werd toegelaten, geen grond van openbare orde die de verwijdering van het grondgebied kan rechtvaardigen (art. 3, § 3).

De toepassing van deze richtlijn vormde het voorwerp van een zeer interessant arrest van de belgische Raad van State op 7 oktober 1968⁴⁰. De belgische minister van Justitie nam op 19 augustus 1966 een beslissing waarbij een vrouw van franse nationaliteit van het grondgebied werd verwijderd omdat haar gedrag schadelijk werd geoordeeld op belgisch grondgebied. De dame was reeds in België toegelaten, en had er reeds een arbeidsvergunning gekregen, toen de minister van Justitie, die bij de franse overheden om inlichtingen over haar had gevraagd, vernam dat zij op 27 april 1964 door de rechtbank te Lille veroordeeld was tot één jaar gevangenisstraf voorwaardelijk wegens het houden van een ontuchthuis. Dit vonnis werd bevestigd door het Hof van beroep te Douai. Daarenboven was een besluit genomen waarbij de dame verbod kreeg

⁴⁰ Arrest dd. 7 oktober 1968 in de zaak *Corveleyn, J.T.*, 6 december 1969, 694 volg., met een belangrijke annotatie door J. Verhoeven.

opgelegd om voor de duur van twee jaar in het *département du Nord* te verblijven. In België zelf was het gedrag van deze vrouw onberispelijk gebleven. De Raad van State besliste dat het besluit van de Minister tot verwijdering van betrokkene in strijd was met artikel 3 van voornoemde richtlijn omdat de maatregel gesteund was op het gedrag van de vrouw in Frankrijk en op haar veroordeling aldaar. Het arrest van de Raad van State is voornamelijk van belang omdat het aan de richtlijn een *self-executing* karakter toekent.

12. Het uitwijzingsbevel moet eveneens aan zekere *vormvoorwaarden* voldoen. In de eerste plaats dient dit bevel gemotiveerd te zijn. Daartoe volstaat een verwijzing naar de redenen van openbare orde, veiligheid en goede zeden.

De E.E.G.-richtlijn 221 van 25 februari 1964 bepaalt echter dat de werknemer die het voorwerp is van een afwijzings- of een uitwijzingsmaatregel op de hoogte moet worden gesteld van de redenen van openbare orde die aan de grondslag liggen van een dergelijke maatregel. Dit voorschrift geldt niet indien redenen van openbare veiligheid een preciese motivering onwenselijk maken. De Staat kan zich in dit geval beroepen op artikel 223 van dit E.E.G.-Verdrag. De nationale Staat van de betrokken vreemdeling heeft echter het recht te eisen dat de konkrete feiten worden aangegeven waarop de overheid van de gaststaat steunt om de openbare orde, veiligheid en goede zeden bedreigd te achten. Deze motivering moet de vreemde Staat in de mogelijkheid stellen na te gaan of de grondvoorwaarden vervuld zijn en om eventueel ten gunste van zijn onderdaan tussen te komen.

De uitwijzing en de uitzetting moeten op een menswaardige wijze gebeuren. De vreemdeling mag daarbij niet mishandeld worden. De uitwijzing kan een mensonwaardige behandeling zijn in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Ook de uitwijzing naar een land waar de vreemdeling gevaar loopt vervolgd te worden wegens zijn politieke, godsdienstige en andere opvattingen is als een mensonwaardige behandeling te beschouwen. Zo besliste de Europese Commissie voor de rechten van de mens :

« ... the deportation of a foreigner to a particular country might in exceptional circumstances give rise to the question whether there had been "inhuman treatment" within the meaning of artikel 3 of the Convention⁴¹. »

De verplichting tot een menswaardige behandeling bij uitwijzing en uitzetting kan terecht worden beschouwd als opgelegd door een algemene regel van internationaal recht⁴².

⁴¹ *Rec. C.E.D.H.*, vol. 6, 39; vol. 9, 65; vol. 27, 95.

⁴² WEISS, P., « Recent Developments in the Law of Territorial Asylum », in *Les droits de l'homme*, vol. I, nr. 3, 389.

13. Tot *besluit* van deze studie dringen zich enkele belangrijke vaststellingen op. Het *algemeen internationaal recht* ziet nog in de toelating en uitwijzing van vreemdelingen een materie die tot het voorbehouden domein van de Staat behoort. Stilaan schijnen rechtsnormen tot ontwikkeling te komen die de diskretionnaire bevoegdheid van de nationale overheden beperken. Dit is het geval voor het beginsel van het *non-refoulement*. Andere beginselen behoren reeds tot het positief international recht. Wij denken voornamelijk aan de motiveringsplicht bij de uitwijzing en aan de verplichting tot menswaardige behandeling.

Een merkwaardige bijdrage tot de rechtsontwikkeling in West-Europa leveren enerzijds het Europees Vestigingsverdrag van 1955 en anderzijds het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en diens aanvullende protokollen. De betekenis van deze laatste teksten wordt in judiciale en administrative middens soms miskend. Het Europees Verdrag tot bescherming van de mensenrechten is bijzonder rijk, en geeft stof tot toepassing op alle domeinen van het dagelijks leven en van het recht. Wat de toelating en uitwijzing van vreemdelingen betreft, zijn voornamelijk de artikelen 3 en 8 van belang. Een centrale stelling in de behandeling van deze problemen wordt ingenomen door de verplichting het gezinsleven te eerbiedigen. Gezien de zeer algemene formulering van deze verplichting in artikel 8, is het van wezenlijk belang de ontwikkeling van de rechtspraak hieromtrent door de Europese Commissie voor de rechten van de mens na te gaan en te blijven volgen.

In de E.E.G.-Lidstaten gelden daarenboven bijzondere voorschriften van het Verdrag van Rome en diens uitvoeringsbepalingen.

Tenslotte dient gewezen op het feit dat de belgische wetgeving inzake vreemdelingenpolitie, ondanks haar hybridisch karakter — een gevolg van de uiteenlopende verdragen —, in overeenstemming is met de vereisten van het Europees recht. Bij de praktische toepassing ervan moet niettemin worden gelet op de praktijk die zich in de internationale rechtspraak aftekent.