

Hervormde optie en naturalisatie als oplossing voor het migrantenprobleem

Elisabeth Saen

HOOFDSTUK I: SITUATIESCHETS: VREEMDELINGEN IN BELGIE

Afdeling I. Wie is gastarbeider?

I. Vooreerst dient opgemerkt dat niet alle vreemdelingen met dezelfde problemen te kampen hebben. Wegens de heterogeniteit in de migrantengroep kan men niet tot veralgemening overgaan. Er bestaan verschillen in nationaliteit, cultuur, generatie enz.

Zo onderscheidt ROGGEN twee grote categorieën vreemdelingen:

A. Enerzijds vreemdelingen die weinig of geen integratiemoelijkheden ondervinden zoals de Europeanen, vreemdelingen die tijdelijk in België verblijven, die getrouwd zijn met een Belgisch onderdaan of vreemdelingen die Westers gericht zijn en op een hoger sociaal en intellectueel vlak staan.

B. Anderzijds zijn er de 'gastarbeiders' die een totaal andere cultuur, andere gebruiken naleven dan de Belgen en bovendien in een bescheiden sociaal milieu opgegroeid zijn.

Tot deze groep behoren een klein aantal Europeanen, maar vooral de Noordafrikanen (Marokkanen, Algerijnen, Tunesiërs) en de Turken (1).

Het is voornamelijk deze tweede categorie die wij zullen bestuderen, de 'dark number' onder hen die een sociaal introvert leven leiden.

Het Europees Parlement, Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderscheidde een soort vier-klassestelsel met oplopende graad van discriminatie:

A. Onderdanen van lidstaten van de E.G.

B. Onderdanen van geassocieerde staten.

C. Onderdanen van derde landen met bilaterale verdragen.

D. Onderdanen van landen zonder verdrag met het gastland (2).

2. Ten tweede moeten we steeds voor ogen houden dat bepaalde problemen evenzeer van een categorie Belgen gelden, met name Belgen die wegens een laag inkomen, geringe scholing, groot gezin, inferieure

(1) ROGGEN, J., *Vreemde immigranten in Brabant*, Rede gehouden op 1 oktober 1979 bij de opening van de gewone zitting van de provincieraad van Brabant, Brussel, 1979, 7-8.

(2) EUROPEES PARLEMENT, Commissie voor sociale Zaken en Werkgelegenheid, *hoorzitting over migrerende werknemers*, PE 76.987- rev. Or. De., 15-4-1982, I.

plaats op de arbeidsmarkt, slachtoffer zijn van integratieproblemen in dezelfde mate als de zogenaamde 'gastarbeiders'. W. DEPREEUW spreekt hier van de 'thuislozen'. Tot deze groep behoren de landlopers, delinquenten, alcoholisten, mensen met partnerproblemen, sommige jongeren, en tenslotte de vreemdelingen (3).

Afdeling 2. Situatieschets

3. Het grote aantal vreemdelingen in België is vooral toe te schrijven aan de enorme welvaartstijging en industrialisatie van de jaren 60 waardoor een tekort aan ongeschoolde arbeidskrachten ontstond en bijgevolg vreemde werknemers aangetrokken werden (4).

Geruime tijd bleef het een louter economisch probleem, gebaseerd op de wet van vraag en aanbod. Er werd dan ook weinig of geen aandacht besteed aan de kwetsbaarheid van de immigranten die in een nieuwe samenleving belandden (5) met een cultuur en waardenschaal die de gastarbeiders veelal volkomen vreemd voorkwam.

4. Ondanks de immigratiestop van 1974 voor onderdanen van niet-E.G.-lidstaten zorgt het hoge geboortecijfer voor een groeiende toename van het aantal vreemdelingen, die we niet langer als een 'louter economisch' probleem kunnen benaderen. Deze kwantitatieve groei van het aantal vreemdelingen heeft dan ook kwalitatieve gevolgen (cfr. Hoofdstuk II). Vreemdelingen staan zowel cultureel als sociaal-economisch aan de rand van de samenleving (6).

HOOFDSTUK II: PROBLEMEN

Afdeling I. Politieke rechten

§ 1. Situering

5. De preliminaire vraag 'wat zijn politieke rechten', is niet eenvoudig te beantwoorden.

De rechtsleer heeft er de laatste jaren uiteenlopende definities aan gegeven waaruit blijkt dat de meningen erg verdeeld liggen in verband met deze complexe materie.

M. GANSHOF VAN DER MEERSCH heeft een poging ondernomen om het begrip te definiëren. Volgens hem kan men de 'politieke rechten' slechts beschouwen in het licht van een *actieve deelname* van de

(3) DEPREEUW, W., "Thuisloosheid, een markante situatie van onwelzijn", *Panopticon*, I, 1980, 34-35.

(4) "Migrantenkinderen in het basisonderwijs", *Europa-bericht*, 1982, 4.

(5) E.D.B., "Als mens onthaald", *Kontakten*, 1977, 3.

(6) "Onze naaste van verre, van vreemdeling tot ingezetene", *Trefpunt*, 1977, 167.

burger aan de *politieke gemeenschap* en aan het beheer van de belangen van die gemeenschap. Dit wil zeggen dat de burger participeert aan de uitoefening van de machten die uitgaan van de natie. Naast deze rechten tot deelname aan de uitoefening van de soevereiniteit, heeft de wet aan de burger ook andere subjectieve rechten verleend, namelijk rechten die afgeleid worden uit zijn *passieve deelname aan de politieke gemeenschap*. Het zijn de rechten toegekend aan de burger en - in de mate dat de wet het bepaalt - aan de vreemdeling om de diensten en voordelen die de publieke macht verleent, te genieten.

Deze politieke rechten *sensu lato* behoren het individu toe als actief en passief lid van de gemeenschap.

De Belgische wetgever heeft geen enkele definitie gegeven over wat men onder 'politieke rechten' moet verstaan (7).

6. De *politieke status* van een individu hangt af van de uitgebreidheid van zijn vrijheid om 'politieke activiteit' te voeren en van de mogelijkheid om bij te dragen tot de vorming van het staatsbeleid.

Als men stemrecht geniet en men zich kandidaat kan stellen voor de verkiezing van de vertegenwoordigende staatsinstellingen, krijgt men medezeggenschap in dat beleid.

De Belgen bezitten deze rechten, maar in hoeverre bezit de vreemdeling ze? (8).

7. Door *gewone naturalisatie* bekommt een vreemdeling het recht om te kiezen en kiesbaar te zijn op gemeentelijk vlak.

Enkel door *grote naturalisatie* krijgt men stemrecht of kan men gekozen worden voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.

8. Er moet ook aandacht besteed worden aan het verlangen naar politieke inspraak (zowel stemrecht voor het Europees Parlement als voor de Gemeenteraad) voor vreemdelingen die hun eigen nationaliteit willen behouden (9).

In België wonen ongeveer één miljoen vreemdelingen en het is duidelijk dat velen om allerhande redenen hun vreemde nationaliteit zullen behouden.

Hun aanwezigheid is niet meer een tijdelijke of conjuncturele gegevenheid maar een structurele feitelijkheid.

9. Vooral op gemeentelijk vlak is stemrecht voor die categorie vreemdelingen van cruciaal belang met het oog op hun integratie. De gemeenten spelen een belangrijke rol bij het grond- en woonbeleid, sociale huisvesting, inrichten van diensten voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.'s), gezondheidszorg, onderwijs, enz. Als de vreemdelingen

(7) DURIEUX, A., *Nationalité et citoyenneté*, Brussel, 1959, 16-20.

(8) SIMMONDS, K.R., *The International and Comparative Law Quarterly*, 30, London, 1981, 20.

(9) "Statuut van de vreemdelingen", *Kontakten*, 1977, 9.

via stemrecht inspraak krijgen in de vorming van de gemeenteraad, zal het gemeentebestuur meer rekening houden met hun belangen (10).

10. In dit verband moeten we opmerken dat het aantal gemeenteraadsleden en schepenenmandaten wordt bepaald door het bevolkingsaantal van de gemeente (zowel Belgen als vreemdelingen).

Als we het voorbeeld van Sint-Gillis (Brusselse agglomeratie) nemen, waar de vreemdelingen 40 % van de bevolking uitmaken, dan kunnen we hieruit afleiden dat bijna één op twee mandaten in de gemeenteraad worden toegekend voor inwoners die voor de verkiezing van deze mandaten geen stem kunnen uitbrengen (11).

§ 2. Evolutie

11. Er werden in het verleden reeds meerdere wetsvoorstellen ingediend waaruit blijkt dat sommige politieke partijen niet ongevoelig blijven voor de problematiek. De moeilijkheid ligt in de meningsverschillen tussen die partijen in verband met de voorwaarden voor het kiesrecht en de verkiesbaarheid :

A. Wetsvoorstel GLINNE (P.S.) (12)

GLINNE behield in zijn voorstel nog verschillen met de autochtone Belgen. Vreemdelingen moeten drie jaar ouder zijn om te stemmen en vier jaar om verkozen te worden. Bovendien krijgt een vreemdeling die niet van een E.G.-lidstaat afkomstig is, geen stemrecht.

B. Wetsvoorstel LEVAUX (K.P.) (13)

LEVAUX maakt geen verschil meer tussen Belgen en vreemdelingen. Hij legt wel een minimum-verblijfsduur van vijf jaar op en eist een soort vervangende (leger-)dienst.

C. Wetsvoorstel LIENARD (P.S.C.) (14)

Voor het stemrecht stelt hij als voorwaarde een minimale verblijfsduur van vijf jaar mits men in België geboren is en tien jaar in de andere gevallen. Vreemdelingen kunnen zich niet verkiesbaar stellen.

(10) BOLLEN, R., "Stemrecht voor vreemdelingen", *De Nieuwe Maand*, 1980, 561-562.

(11) AERTS, M. en MARTENS, A., *Gastarbeiders, Lotgenoot en Landgenoot*, Leuven, Kritak, 1978, 147.

(12) *Parl. St.*, Kamer, 1979, nr. 233-1.

(13) *Parl. St.*, Kamer, 1971-1972, nr. 182.

(14) *Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 609.

D. Wetsvoorstel FIEVEZ (R.W.) (15)

Belgen en vreemdelingen zijn gelijk op voorwaarde dat vreemdelingen een bepaalde tijd in België hebben verbleven (vijf jaar om te stemmen ; tien jaar om verkiesbaar te zijn).

E. Wetsvoorstel MANGELSCHOTS (S.P.) (16)

Vreemdelingen worden met Belgen gelijk gesteld wat kiesrecht en verkiezbaarheid betreft, mits vijf jaar verblijf.

12. Het lijkt ons redelijk een bepaalde verblijfsduur als voorwaarde voor het verkrijgen van stemrecht te stellen. Een pas ingeweken migrant is niet vertrouwd met het Belgisch politiek systeem en de Belgische gemeenschap.

Volksvertegenwoordiger L. DHOORE meent dat er in de verschillende politieke partijen geen overeenstemming kan bereikt worden over het al dan niet toekennen van politieke rechten aan vreemdelingen. Hij gaat uit van het standpunt dat E.G.-onderdanen voor de Europese verkiezingen moeten kunnen stemmen op onze kandidaten.

Voor gemeenteraadsverkiezingen moeten alle vreemdelingen stemrecht krijgen mits het vervullen van bepaalde voorwaarden (b.v. vijf jaar verblijf).

Ook het A.C.W.-M.O.C. wil stemrecht voor migranten mogelijk maken via een aanpassing van de gemeentekieswet (17).

13. In andere Europese landen ijvert men voor dezelfde rechten. In Nederland werden de grondwettelijke bezwaren weggenomen. In Zweden en Ierland kunnen vreemdelingen al stemmen (voor plaatselijke verkiezingen), in Zweden na vijf jaar verblijf en in Ierland zonder enige voorwaarde.

In Groot-Brittannië geldt het stemrecht voor vreemdelingen die afkomstig zijn uit landen van het gemenebest.

In 1976 sprak de E.G.-Commissie zich in het kader van het actieprogramma van de E.G. van 1974, uit voor de verlening van politieke rechten op gemeentelijk vlak aan alle migrerende werknemers en dit vóór 1980. Deze activiteit ligt nu zo goed als stil (18).

(15) *Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 611-1.

(16) *Parl. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 612-1.

(17) A.C.W., MM-GR, Doc. A. 2896, II-2-1981, 1-4.

(18) BOLLEN, R., *l.c.*, 563-565; AERTS, M. en MARTENS, A., *o.c.*, 148; POLLAIN, J., "Aperçu de la politique de l'immigration menée en Belgique en 1980", *Bulletin de la fondation André RENARD*, 1981, 14.

§ 3. *Bezwaren*

A. **Juridische bezwaren :**

14. De Belgische *grondwet* bepaalt dat alleen Belgen politieke rechten genieten. Vreemdelingen worden met Belgen gelijk gesteld als ze de grote naturalisatie verkregen hebben (de gewone naturalisatie is onvoldoende) (art. 4 § 2 en 5 § 2 G.W.). (Op dit principe bestaan enkele zeldzame uitzonderingen, o.a. in verband met de benoembaarheid tot burgerlijke en militaire bedieningen die gereserveerd zijn voor de Belgen, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld.-art 6 § 2 G.W.)

De staat van Belg door geboorte of door grote naturalisatie verleent dus het volle burgerschap. De vreemdeling kan derhalve slechts stemrecht krijgen na een grondwetswijziging.

15. Sommige juristen geven een andere interpretatie aan het begrip 'politieke rechten' van de grondwet en steunen hiervoor op de *gemeentekieswet* die bepaalt dat alle Belgen mogen stemmen, ook degenen die tot Belg genaturaliseerd zijn. Vreemdelingen met een gewone naturalisatie mogen dus ook stemmen. Hieruit concluderen deze juristen dat ofwel de gemeentekieswet ongrondwettelijk is, ofwel het stemrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen niet behoort tot de politieke rechten die volgens de grondwet alleen aan Belgen toekomen. Bijgevolg zouden vreemdelingen die Belg worden door gewone naturalisatie een beperkt stemrecht (voor gemeenteraad) hebben. In deze visie is stemrecht voor vreemdelingen perfect mogelijk (zonder grondwetsherziening, maar door herziening van de gemeentekieswet).

16. We kunnen uit het voorgaande besluiten dat de nationaliteit de *conditio sine qua non* is voor het genot van het 'geheel' van de politieke rechten, en dat de Belgische grondwet slechts uitzonderlijk politieke rechten aan vreemdelingen verleent (19).

B. **Politieke bezwaren :**

17. (1°.) Een tweede bezwaar is de *politieke onwil* die het gevolg is van de angst voor politieke verschuivingen bij het toekennen van stemrecht aan vreemdelingen (20).

Het zijn voornamelijk de Vlamingen die vrezen dat vreemdelingen in Brussel hun stem zullen geven aan franstalige partijen zodat het weinige aantal zetels voor Vlaamse gemeenteraadsleden nog zou dalen.

18. Volgens 'Stemrecht 82' (een pluralistische vereniging die opkomt

(19) DURIEUX, A., *o.c.*, 20-24.

(20) Kan Europa zijn gastarbeiders missen? "Intermediair" 1979, 26.

voor stemrecht voor vreemdelingen) is deze vrees ongegrond. Het kiesgedrag van de vreemdelingen zal afhangen van de openheid van de partijen, met name van een duidelijk standpunt inzake vreemdelingen.

19. (2°.) Er bestaat een *angst voor minorisering* door de vreemdelingen als groep in geval ze zouden samenspannen in een gemeente en één van hen als burgemeester zouden kiezen.

20. Meestal zijn de vreemdelingen echter in te klein aantal aanwezig om die macht te hebben. Ze zijn bovendien van verschillende nationaliteiten en politieke strekkingen waardoor ze verdeeld zouden stemmen.

21. (3°.) Sommigen gaan ervan uit dat vreemdelingen *dezelfde plichten* moeten krijgen als ze *gelijke rechten* willen, b.v. dienstplicht.

22. Dit is enigszins begrijpelijk voor parlementsverkiezingen, maar minder voor de gemeenteraadsverkiezingen. De vreemdelingen zijn nauw verbonden met hun gemeente. Heeft het zin hen in ruil voor gemeentelijk stemrecht dienstplicht te laten vervullen? Het feit dat vreemdelingen ook belastingen betalen zou evengoed als tegenprestatie voor het gemeentelijk stemrecht kunnen gelden.

Bovendien kan het verrichten van militaire dienst geen criterium zijn voor het toekennen van politieke rechten. Ook voor de Belgen is het verrichten van de militaire dienst geen vereiste om te kunnen stemmen. Zowel de Belgische vrouwen als de mannen die geen dienstplicht vervullen (b.v. wegens vrijstelling om gezondheidsredenen) genieten stemrecht.

23. (4°.) Een volgende tegenwerping is dat vreemdelingen zich kunnen laten *naturaliseren* (gewone naturalisatie) als ze stemrecht willen.

24. Vooreerst is de huidige procedure ingewikkeld en de kosten zijn hoog. Ten tweede is het verlenen van stemrecht een gemeenschappelijk recht en geen zaak die aan de beslissing van elke vreemdeling afzonderlijk moet overgelaten worden.

De meeste vreemdelingen willen zich niet laten naturaliseren om redenen van culturele en godsdienstige aard. Zij willen ooit terugkeren naar hun land van herkomst. (Uit statistieken blijkt dat b.v. in 1978 slechts 8.668 mensen de Belgische nationaliteit verkregen - door optie, huwelijk of naturalisatie. Dit maakt 9,97 per duizend vreemdelingen, wat een relatief marginaal cijfer is (21)).

Als deze groep zich moet laten naturaliseren om stemrecht te verkrijgen, dan zou hij verplicht worden nooit meer blijvend terug te keren naar het herkomstland en de afkomst te verloochenen. Dit komt dan neer op assimilatie terwijl het beleid naar onze mening veeleer dient gericht op integratie (22).

(21) BASTENIER, A., en DASSETTO, F., "La deuxième génération d'immigrés en Belgique", *C.R.I.S.P., Courrier Hebdomadaire*, 1981, 40.

(22) GOODWIN-GILL, G.S., *International Law and the movement of persons between states*, Oxford, 1978, 6-7.

Gemeentelijk stemrecht - een lokaal politiek recht - heeft geen rechtstreekse band met de natie of de nationaliteit. Men zou daarom kunnen afzien van het criterium van naturalisatie als voorwaarde voor het verwerven van gemeentelijk stemrecht.

Het is tenslotte niet nodig om vreemdelingen te verplichten zich te laten naturaliseren als ze stemrecht willen verwerven vermits het toekennen van het burgerschap (politieke rechten) van het soeverein oordeel van elke staat afhangt. De overheid van een staat kan onderscheid maken en ofwel slechts politieke rechten verlenen aan diegenen die de Belgische nationaliteit bezitten, ofwel die rechten zowel toekennen - onder bepaalde voorwaarden - aan vreemdelingen als aan Belgen.

25. (5°.) Een volgend bezwaar ligt in het probleem van de *wederkerigheid*. Is het wenselijk aan vreemdelingen politieke rechten te verlenen als de Belgen van hun kant niet dezelfde politieke rechten kunnen genieten in de vreemde staten waarnaar ze uitwerken en waarvan die vreemdelingen afkomstig zijn (23).

26. (6°.) Daarbij komt nog dat een deel van de *Belgische bevolking* gekant is tegen de toekenning van stemrecht aan vreemdelingen (24). De publieke opinie zou moeten gesensibiliseerd worden als men stemrecht wil toekennen aan migranten.

§ 4. *Politieke vertegenwoordiging van migranten ?*

27. Vanaf de jaren 70 kwamen er in vakbondskringen ook stemmen op voor politieke vertegenwoordiging van immigranten, niet alleen door toekenning van gemeentelijk stemrecht (cf. supra p. 4-12) maar ook in de vorm van gemeentelijke adviesraden voor migranten.

Op de vijfde sessie van de Europese Konferentie over de 'Lokale Besturen' te Straatsburg op 23 maart 1964 werd door de lidstaten het principe van adviesraden aanvaard.

Deze raden zouden een stap moeten betekenen naar politieke vorming en op langere termijn naar deelname van migranten aan het politiek leven.

Met het oog op betere coördinatie en om isolering van de adviesraden te vermijden werd op 9 januari 1972 te Courcelles (Henegouwen) de Unie van Adviesraden van België en Europa opgericht, waarvan België de zetel krijgt.

De eerste Gemeentelijke Consultatieve Raden voor Vreemdelingen werden in België in 1968 opgericht, in twee gemeenten in Wallonië. De eerste Raad in Vlaanderen dateert van 1969. De laatste Raad werd

(23) DURIEUX, A., o.c., 28.

(24) cfr. "V.M.O.-betoging tegen stemrecht voor gastarbeiders en toespraak Eriksson, B.", *Alarm*, 1983, 6-10.

opgericht in Vilvoorde in 1975. In deze zevenjarige periode werden in 29 gemeenten dergelijke Consultatieve Raden opgericht (25).

28. De *opinie van de vreemdelingen* over deze adviesraden is verdeeld. Volgens sommigen betekenen ze een vooruitgang in de bewustwording. Anderen menen dat ze een politiek instrument zijn dat te weinig inzicht met de dagelijkse problemen van vreemdelingen.

29. Er is ook een *gebrek aan interesse* vanwege de vreemdelingen. Vandaar ook het absentisme.

De migrantenproblematiek wordt immers veelal als een individuele problematiek behandeld zonder vooruitzicht van globale hervormingen. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de residentiële gemeenten waar er een gebrek aan interesse verkeert omdat er weinig materiële noden zijn, en de volkse gemeenten waar men een sociaal isolement ervaart dat niet weg te werken valt door een maandelijkse bijeenkomst van de adviesraad die toch geen reële beslissingsmacht heeft. Het gevolg is dat sommige adviesraden zelfs niet meer samenkomen (26).

30. De adviesraden hebben slechts *weinig betekenis* omdat ze geen beslissingsbevoegdheid hebben (27). Ze hebben een adviserende bevoegdheid tegenover de gemeenteraad die het beslissingsrecht heeft over hun voorstellen en die dan ook haar politieke opinie ten opzichte van vreemdelingen kan doordrukken.

Voor deze gemeentelijke raden bestaat er bijna geen enkele reglementering. De gemeenten zijn in feite niet verplicht enig advies van deze raad in te winnen en de raad beschikt over geen enkel machtsmiddel (28).

De raden behandelen bovendien in vele gevallen slechts bijkomstige sferen van de problematiek, beperkt tot het gemeentelijk niveau zodat meer omvattende problemen minder aan bod komen.

In het begin - en nu soms nog - werden de leden van de raad niet verkozen maar aangeduid door het college van burgemeester en schepenen zodat ze zich niet beschouwden als de vertegenwoordigers van hun landgenoten (29).

31. De gemeentelijke adviesraden zijn dus geen succes geworden, hoewel ze soms toch bijdroegen tot betere participatie en integratie van vreemdelingen.

Op dit ogenblik is de idee van de raden achterhaald en vervangen door de eis tot gemeentelijk stemrecht voor migranten.

Als vreemdelingen kunnen stemmen en verkiesbaar kunnen zijn, kan er

(25) DUMON, W., *Het profiel van de vreemdelingen in België*, Leuven, Davidsfonds, 1982, 127.

(26) AERTS, M. en MARTENS, A., *o.c.*, 141-148.

(27) BOLLEN, R., *l.c.*, 561-562.

(28) DUMON, W., *o.c.*, 127-129.

(29) AERTS, M. en MARTENS, A., *o.c.*, 141-148.

een werkelijke beslissings- en vertegenwoordigingsmacht ontstaan. Via het stemrecht zal het lokaal beleid inzake ruimtelijke ordening, sociale huisvesting, onderwijs e.d. meer op de noden van de vreemdelingen gericht worden.

Afdeling 2. Situatie op de arbeidsmarkt

32. Zolang de Belgische economie floreerde heeft men gastarbeiders aangetrokken om tijdelijke schaarsten op de arbeidsmarkt op te vangen. Nu de werkloosheid gestadig stijgt en er een algemene economische malaise heerst zoekt men hiervoor een zondebok: "De huidige werkloosheid is te wijten aan het teveel aan gastarbeiders" (30). Nochtans is ondanks de crisis de tewerkstelling van vreemdelingen nog gestegen terwijl we een daling van de tewerkstelling van Belgen vaststellen. De relatieve werkloosheidslast die de Belgische economie voor vreemdelingen moet dragen is afgenomen (31).

Ondanks het feit dat gastarbeiders gemiddeld minder lang stempelen dan de Belgen, blijft het aantal werkloze vreemdelingen aanzienlijk. Dit is te verklaren doordat zij veelal tewerkgesteld zijn in de sectoren die tijdens de crisis in moeilijkheden kwamen, namelijk de bouw- en basissectoren. Men moet er ook rekening mee houden dat bijna twee derden van de werkloze buitenlanders uit E.G.-lidstaten afkomstig zijn (32).

33. Het is een gemeenplaats dat de arbeid van vreemdelingen gedevaloreerd wordt. Ze bevinden zich op de inferieure geleding van de arbeidsmarkt.

De 'slechte' arbeidsplaatsen die zij bekleden worden gekenmerkt door lage lonen, beperkte werkzekerheid en slechte arbeidsomstandigheden. Ten aanzien van loons- en arbeidsvoorwaarden zijn er geen rechtstreekse discriminaties tussen vreemdelingen en Belgen, wel onrechtstreeks (33). De loonhoogte is afhankelijk van de beroepskwalificatie die verschilt van bedrijfstak tot bedrijfstak. Door de aard van hun functie komen vreemdelingen in de laagste looncategorie terecht (34). In sommige bedrijfstakken waar de lonen niet zo laag zijn, werken ze in ongunstige arbeidsomstandigheden (b.v. steenkoolnijverheid). Vermits voor dit werk weinig interesse bestond bij de Belgen wegens de

(30) FONTEYN, F., "De nieuwe Brusselaars", *De Standaard*, 7-3-1983, 2; "Kan Europa zijn gastarbeiders missen?", *l.c.*, 24.

(31) MOULAERT, F., "Met vreemde arbeid tegen crisis", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1979, 195-197.

(32) "Gastarbeiders en werkloosheid", *Kontakten*, 1977, II; "Kan Europa zijn gastarbeiders missen?", *l.c.*, 24.

(33) "Onze naaste van verre, van vreemdeling tot ingezetene", *l.c.*, 17.

(34) VAN HOUTTE, H., *De vreemdelingenwet, commentaar op de wet van 15 december 1980*, Antwerpen, 1981, 126.

hoge frequentie van arbeidsongevallen en beroepsziekten, moest men beroep doen op buitenlanders. Daardoor werd meteen een goedkope steenkoolproductie verzekerd (35).

Buitenlandse arbeiders vervullen dus vooral niet-gekwalificeerde arbeidstaken op de secundaire arbeidsmarkt waarvoor geen opleiding vereist is. Men denke aan de textielsector, koolmijnen, staalnijverheid, sectoren die veelal met verlies werken. De gastarbeid maakt hier deel uit van een overlevingsstrategie voor de ondernemingen (36). Men mag dit niet veralgemenen. We vinden eveneens een belangrijk aantal gastarbeiders in veelbelovende industrieën (rubber, plastic, verwerking van ijzererts en ferro-metalen, autoproductie, machinebouw). In deze zogenaamde 'spitsindustrieën' maakt men liever gebruik van gastarbeiders dan van geschoolde Belgen die men een hoger loon moet uitbetalen (37).

Over het algemeen zijn de kansen van vreemdelingen om te stijgen op de arbeidsladder zeer gering en meestal slechts het voorrecht van vreemdelingen afkomstig uit buurlanden (38).

Afdeling 3. Onderwijsproblematiek van migrantenkinderen

34. De onderwijsproblematiek maakt deel uit van de problemen van de 'tweede generatie', met name van de kinderen van migranten die hier geboren zijn of ingeweken op een leeftijd tussen nul en veertien jaar. Hun problemen zijn vergelijkbaar met die van kansarme Belgische kinderen hoewel er voor buitenlanders specifieke problemen bijkomen.

35. Ze worden dikwijls voor het eerst geconfronteerd met de leerplicht en de school. Meestal komen ze als analfabeet ons land binnen en genieten hier *weinig scholing*, namelijk slechts functiegerichte beroepsopleiding. De meesten blijven ongeschoolde arbeider. Hun ouders hebben weinig begrip voor de situatie en sturen hun zonen vanaf veertien jaar uit werken vermits dit het hoofdmotief van de migratie was. De dochters werken in het huishouden.

36. De kinderen hebben meestal niet de basiskennis van de *taal* om de leerstof te begrijpen en het lesvolgen in een vreemde taal heeft een negatieve invloed op de concentratie en de sociale aanpassing aan de klas. Hoe ouder ze zijn bij de migratie, hoe groter de taalafstand. De

(35) AERTS, M. en MARTENS, A., *o.c.*, 20-24.

(36) BOLLEN, R., "De buitenlandse werknemer: de nieuwe 19e eeuwse arbeider", *De Nieuwe Maand*, 1978, 595-596; SCHROEDER, L., forum gastarbeiders, eindrapport werkgroep gastarbeiders, 27-5-78, onuitg.

(37) MOULAERT, F., *l.c.*, 196-200.

(38) AERTS, M. en MARTENS, A., *o.c.*, 20; BASTENIER, A. en DASSETTO, F., "Les travailleurs migrants : marginalisés et rentabilisés", *La Revue Nouvelle*, 1976, 15-17.

kinderen die op latere leeftijd naar België komen worden niet meer opgevangen door ons onderwijssysteem (39). Het bestaande onderwijs is niet aangepast aan hun niveau en interesses. Na hun lagere school kunnen ze amper lezen en schrijven waardoor ze geïsoleerd raken van de Belgische studenten.

37. Ze worden geconfronteerd met de *cultuur* van het thuisland én van het onthaalland en maken zo een identiteitscrisis door vermits ze zich noch thuis noch op school kunnen acclimatiseren.

38. De scholen zelf staan onder druk van de ouders van Belgische kinderen die liever geen vreemdelingen in de klas zien, niet noodzakelijk uit racisme maar wél uit vrees voor de daling van het intellectueel peil en het prestige van de school (40).

39. Als het kind zijn leerplicht vervuld heeft, kan het meestal de job niet bekomen waarvoor hij een diploma behaalde. De sociale mobiliteit van de tweede generatie tegenover de eerste is ongeveer nul (41).

Afdeling 4. Toegang, verblijf, vestiging

40. Het ligt niet in onze bedoeling de 'Wet op de vreemdelingenpolitie van 15 december 1980' te analyseren, maar wel enige opmerkingen en problemen die in dit verband voor vreemdelingen rijzen, aan te halen (42).

41. De nieuwe wet heeft vier doelstellingen :

A.- De verblijfsreglementering is nu vollediger dan in de wet van 28 maart 1952 en beter samengebracht terwijl ze vroeger over verschillende uitvoeringsbesluiten gespreid lag. Er worden duidelijker criteria gegeven voor binnenkomst en verblijf in België.

B.- De wetgeving werd in overeenstemming gebracht met de internationale verplichtingen en het communautair recht.

C.- Er wordt in een betere rechtsbescherming voorzien door de rechten en plichten van vreemdelingen duidelijker te definiëren.

(39) MICHIELS, L., "Van negatieve naar positieve discriminatie", *Mozaïek*, 1979, 12.

(40) ALGEMEEN CHRISTELIJK VAKVERBOND, "Globale schets van de onderwijsproblematiek van migrantenkinderen", *Dok. M. 17766*, s.d., onuitg., 1-12.; MONTEYNE, A., "Brussel is anders", *Kultuurleven*, 1977, 603-605; KALOGRIAS, A., "De tweede generatie", *De Nieuwe Maand*, 1980, 550.

(41) MICHIELS, L., *l.c.*, 12.

(42) cf. DE KOCK, M., DE CEUSTER, J., DE JONGHE, J. en VAN NUFFEL, P., *De nieuwe verblijfsregeling voor vreemdelingen, Antwerpen*, 1982; DE KOCK, M., "Het statuut van de vreemdeling", *R.W.*, 1971-1972, 1827-1842; DE WILDE, L., "Geplande wijzigingen aan de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie", *R.W.*, 1971-1972, 1081-1112; RIGAUX, F., "Aspects actuels de la réforme de la condition des étrangers en Belgique", *J.T.*, 1972, 258-264; RIGAUX, F., "Le projet de loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", *J.T.*, 1978, 394-395; RIGAUX, F., "Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers, la loi du 15 décembre 1980", *J.T.*, 1981, 85-113.

D.- De rechtsmiddelen waarvoor de administratieve handelingen vatbaar zijn worden geïnstitutionaliseerd.

De wet handhaaft een dubbel sanctiesysteem: een administratief en een strafrechtelijk. De wettelijke normering van de vrijheidsberovende maatregelen wordt verbeterd ten opzichte van de wet van 1952. De mogelijkheid tot beroep bij de rechterlijke macht kan een einde maken aan juridische dubieuze vrijheidsberovingen.

42. Deze wijzigingen aan de vroegere wetgeving vormden een noodzakelijke modernisering van het vreemdelingenrecht (43).

De nieuwe wet bepaalt slechts het administratief statuut van de vreemdelingen. Hierbij heeft men dus geen algemene hervorming van de culturele, religieuze, familiale en staatsburgerlijke aspecten van hun statuut doorgevoerd (44).

43. Door de lange duur van de wetgevingsprocedure (vanaf de oprichting van de commissie Rolin op 27 mei 1971 tot de stemming van de wet door de senaat op 20 november 1980) kunnen we ons afvragen of de wet nog aangepast is aan de actualiteit van het probleem. Is het wel nuttig zulke vrije wetgeving ten voordele van de vreemdelingen te handhaven? Een positief antwoord moet hier ongetwijfeld gelden vermits de migranten een structurele werkelijkheid vormen zodat zij en hun familie moeten kunnen rekenen op een zekere en vaststaande reglementering van hun verblijf. De bepalingen van de wet bevoordelen noch benadelen de immigratie. De vreemdelingen die hier regelmatig verblijven krijgen slechts een rechtszekerder statuut (45).

44. Nog geen drie jaar na het in voege treden van de wet van 15 december 1980 zien we dat deze wet op verschillende wijzen en essentiële punten wordt *overtreden* en dat er zelfs een offensief wordt voorbereid om de verworvenheden ervan aan te tasten.

Zoals geweten heeft de gemeente *Schaarbeek* als eerste de inschrijving van vreemdelingen van buiten de E.G. geweigerd (september 1981). De voogdij-overheid, de minister van het Brusselse Gewest, heeft deze beslissing van het Schaarbeekse schepencollege regelmatig geannuleerd, zonder concreet resultaat (46).

(43) L.D., "Vreemdelingen", *Panopticon*, 1981, 501; MICHIELS, L., "Vreemdelingenstatuut", *T.S.W.*, 1980, 296-297.

(44) L.D., *l.c.*, 500-503.

(45) RIGAUX, F., "Vers un nouveau statut administratif pour les étrangers, la loi du 15 décembre 1980", *J.T.*, 1981, 112-113. Zie ook DE DIESBACH, E., *L'étranger devant la loi belge*, Brussel, Bruylant, 1981, 284 p.; HERREMAN, J., *De vreemdelingenreglementering*, Kortrijk, Heule, 1980, 1-3; J.D.C., "De nieuwe vreemdelingenreglementering", *R.W.*, 1980-1981, 1679-1680; SWART, A.H.J., *de toelating en uitzetting van vreemdelingen*, Amsterdam, 1978; VAN HOUTTE, H., ed., *De vreemdelingenwet, commentaar op de wet van 15 december 1980*, Antwerpen, 1981.

(46) BASTENIER, A., en DASSETTO, F., *La revue nouvelle*, 1976, "Les travailleurs migrants: marginalisés et rentabilisés", 11-12; BELGA-Bericht, 17-11-1982.

Ook in *Anderlecht* diende vanaf augustus 1982 het bevoegde gemeentepersoneel de inschrijving van voornamelijk Marokkaanse inwijkelingen te weigeren (47).

In de gemeente *Sint-Gillis* werden vanaf november 1982 de loketten voor vreemdelingen wegens besmetting gesloten. De besmetting zou het gevolg zijn van een massale aankomst van personen uit China, Pakistan en Indië die in slechte hygiënische omstandigheden gingen wonen en een luizenplaag meebrachten. Deze reden werd volgens sommigen slechts gebruikt om de wet niet te moeten toepassen (48).

Achter deze weigering van verschillende Brusselse gemeentebesturen om de wet toe te passen, schuilt waarschijnlijk de bedoeling de wet te doen amenderen en wijzigen. In november 1981 heeft de gemeenteraad van Schaarbeek reeds een beroep bij de Raad van State ingediend ter schrapping van een aantal artikels van de uitvoeringsbesluiten van de wet in verband met de inschrijving van vreemdelingen in de gemeente (49).

Afdeling 5. BESLUIT

45. De *Sociaal-juridische opname* van de immigranten in onze maatschappij vormt één van de meest kritieke problemen, vooral voor vreemdelingen van de tweede en derde generatie.

Een aantal *juridische problemen* werden reeds besproken (cf. Hoofdstuk II, Afdelingen I, 4); hier kunnen we nog aspecten aan toevoegen o.a. in verband met de sociale wetgeving, met name werkloosheidsuitkeringen, resp. bijstand, pensioenverzekering, kinderbijslag, ziekteverzekering enz.

De *sociale problemen* zijn voornamelijk het gevolg van de taalbarrière, maatschappelijke achteruitstelling, ghettovorming, slechte huisvesting, de confrontatie van de twee culturen en levenswijzen van het herkomstland en van het immigratieland...

HOOFDSTUK III: OPLOSSINGEN

Afdeling I. Assimilatie of integratie

46. **Assimilatie** is het proces waarbij een groep zich op volledig aan de gastgemeenschap heeft aangepast en door die gastgemeenschap is opgenomen dat die groep haar eigen identiteit en cultuur verloren heeft en in niets meer te onderscheiden is van de plaatselijke bevolking.

(47) *DE MORGEN*, 24-11-1982, 3; *LA LIBRE BELGIQUE*, 2-3-1983, 5.

(48) *DE STANDAARD*, 25-11-1982.

(49) cf. PERSCONFERENTIE, De schendingen van de wet van 15 december 1980, 15-2-1983, onuitg.

Integratie betekent de volwaardige deelname van een groep aan het maatschappelijk leven van de gastgemeenschap met behoud van de eigen identiteit. Het eigen cultuur- en gedragspatroon van de vreemdeling wordt dus niet opgegeven omwille van de intrinsieke waarde ervan, en de eigen organisatie van het maatschappelijk leven wordt niet als voorbeeld gesteld (50). Hiertoe moet worden afstand gedaan van het ethnocentrisme waarbij men de eigen cultuur positief waardeert en die van de andere groep negatief. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de socio-culturele afstand tot de andere groep, de onbekendheid ermee en ook door de economische positie van die groep. Dit ethnocentrisme fungeert als een obstakel voor een goede relatie tussen de groepen en geeft aanleiding tot de creatie van vooroordelen, tegenethnocentrisme en discriminatie. Het slachtoffer hiervan kan er tegen ingaan door tot politieke actie over te gaan om meer sociaal-economische gelijkheid te eisen (51).

47. Assimilatie en integratie vormen twee mogelijke uitgangspunten om een vreemdelingenbeleid te voeren. Naargelang het ingenomen standpunt zal men verschillende middelen aanwenden om het vreemdelingenprobleem aan te pakken.

Beide richtingen vertrekken van eenzelfde uitgangspositie, namelijk de onaangepastheid van de vreemdeling aan het gastland. Ze zoeken hiervoor echter verschillende oplossingen, die op lange termijn kunnen bereikt worden.

48. Voorstanders van de *assimilatie* zoeken het meer in de richting van de 'aanpassing' van de migrant aan onze maatschappij, aanpassing aan de dominerende cultuur, taal en godsdienst. Hier wordt dan een beleid gevoerd - door middel van een 'aanpassing' van de huidige structuren - waardoor men de vreemdeling zo goed mogelijk kan 'gelijk maken' aan een Belg zodat nagenoeg alle verschillen verdwijnen. Er worden geen middelen aangewend tot behoud van de eigen cultuur, taal en identiteit van de vreemdelingen vermits ze moeten vereenzelvigd worden met de inwoners van de gastgemeenschap.

49. Aanhangers van de *integratie* willen via gemeentelijke en nationale maatregelen, sociaal dienstbetoon, woningbeleid e.d., de moeilijkheden inzake taal- en cultuurverschillen, slechte huisvesting en arbeidsomstandigheden, racisme... overbruggen. Ze opteren voor gelijke rechten voor vreemdelingen en Belgen om ook gelijke kansen te hebben. Een integratiebeleid gaat ervan uit dat we de aanwezigheid van migranten in onze samenleving als een blijvend gegeven moet aanvaarden.

(50) VAN LOOCK, L., en VRANKEN, J., "Krachtlijnen voor een migrantenbeleid", *De Nieuwe maand*, 1980, 572.

(51) DE BAETS, A., "Het ethnocentrisme in en onder ons", *De Nieuwe Maand*, 1982, 202-211; MERTENS, C., en LEVY, S., "Pour une société ouverte aux étrangers", *Revue de l'institut de sociologie*, 1972, 83-89.

Het beleid moet dan ook op verschillende terreinen gevoerd worden (52), zonder dat de vreemdeling hiervoor zijn eigen identiteit moet opgeven. Er dienen dan ook dringende oplossingen geboden te worden aan de noden die zich hier voordoen, mede omdat duidelijk blijkt, dat het hier 'ingezetenen' betreft.

De *achterstandsproblemen* van de vreemdelingen die België binnenkomen op gebied van onderwijs, werkgelegenheid..., en hun culturele of *identiteitsproblemen* worden in deze visie opgelost door alle discriminaties weg te werken op het vlak van de arbeid, onderwijs, inkomen, huisvesting, inspraak, en door vreemdelingen gelijke kansen te geven als de Belgen in een multiculturele samenleving.

De *participatie* en de *zelforganisatie* zijn twee belangrijke middelen om dit te bereiken :

A.- Men kan aan de problemen tegemoet komen door de mogelijkheden te bevorderen om vreemdelingen te laten *participeren* in alle niveaus van de samenleving. Hiertoe moeten de buitenlanders geïnformeerd worden over onze gewoonten, wetten, organisaties e.d. Dit kan gebeuren door individuele hulpverlening, groepswork of via de massamedia (53).

B.- Daarnaast moet plaats gemaakt worden voor de *zelforganisatie* van de migranten. Ze moeten volwaardige ontplooiingskansen krijgen door zich te organiseren in sociaal-culturele verenigingen e.d. die duidelijk hun standpunt moeten weergeven over huisvesting, onderwijs, tewerkstelling... (54).

(1°.) Bij deze participatie en zelforganisatie moet het beleid op de eerste plaats gericht zijn op de *migrantenjongeren* die in de toekomst de verhouding migrant-Belg zullen vormen. De kinderen hebben een dubbele culturele gebondenheid. Er wordt in het gastland weinig aandacht besteed aan hun cultuur van oorsprong zodat deze gedevaloriseerd wordt. In het gastland komen ze in contact met een cultuur (en racisme) die hen verwerpt. Men moet dus rekening houden met deze psychologische problemen en ze samen met de materiële, economische en technische moeilijkheden oplossen (55). We moeten hen meer toekomstperspectieven bieden en voorzien in opvangvormen om hen uit hun isolement te halen zowel in het arbeids- en schoolmilieu als thuis (56). De schoolproblemen van migrantenkinderen kunnen opgelost worden door het creëren van opvangklassen en het verlenen van extra-

(52) VAN LOOCK, L. en VRANKEN, J., *l.c.*, 572.

(53) BOLLAERTS, L. en PROVOOST, F., "Opbouwwerk met buitenlandse werknemersgezinnen, een bijzondere vorm van samenlevingsopbouw", *Volksopvoeding*, 1975, 230-233.

(54) DUMON, W., *o.c.*, 130-135.

(55) MICHIELS, L., *l.c.*, 50-53; VEITER, T., *Vertreibung, Zuflucht, Heimat; Wissenschaftliche Ergebnisse des II. Kongresses der Forschungsgesellschaften für Flüchtlingsfragen*, III, Wien, 1962, 113-115.

(56) KALOGRIAS, A., *l.c.*, 551-553.

taalcursussen ; door een inhoudelijke en methodische aanpassing van het onderwijssysteem, gericht op hun specifieke situatie ; door multicultureel onderwijs ; en sensibilisering van de ouders van de migrantenkinderen én van de Belgische kinderen (57).

(2°.) Verder moet de *participatie op lokaal en gemeentelijk vlak* bevorderd worden. De vreemdelingen moeten eerst de mogelijkheid krijgen zichzelf te ontplooiën zodat ze zélf voor hun belangen kunnen opkomen. Die participatie levert ook moeilijkheden op, alleen al door de culturele verscheidenheid tussen de migranten onderling en tussen migranten en autochtonen (58).

(3°.) Een belangrijke factor hierbij is het *probleemgevoelig maken van de publieke opinie*. Het publiek is weinig geïnteresseerd of zelfs negatief ingesteld. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat er onvoldoende informatie verstrekt wordt, en houdt ook verband met de economische crisis, de aantasting van de eigen welvaart en de werkloosheid. De samenhang van de eigen groep wordt hierdoor versterkt. De verantwoordelijkheid voor de crisis wordt individueel-aanwijsbaar op de vreemdelingen geschoven.

De publieke opinie moet dus gesensibiliseerd worden door het verstrekken van informatie (b.v. de achterstand van de migrantenkinderen in de school kan men verklaren door te verwijzen naar taalproblemen, leeromstandigheden, cultuurverschillen..).

(4°.) Een moeilijke opdracht in het kader van de sensibilisering van de publieke opinie, is de *bestrijding van het racisme, de xenofobie en de discriminatie*. Gelijke en ongelijke (juridische) behandeling van individuen is de basis van de discriminatie. Ongelijkheid bestaat erin dat men een recht niet of in mindere mate toekent aan bepaalde personen en wél aan andere personen. Het 'ras' is één van de bases voor discriminatie, namelijk 'ras' in de zin van ('nationale') minderheid. Dit verwijst naar een groep mensen die door subjectieve en objectieve factoren als 'anders' beschouwd worden en zich anders voelen dan de meerderheid. Behoren tot de natie is natuurlijk méér dan behoren tot een bepaald ras en bevat factoren zoals taal, godsdienst en cultuur (59).

(57) ANCIAUX, V., "De immigratie aan het woord", *Kultuurleven*, 1978, 625; MICHIELS, L., *l.c.*, 11-19; "Migrantenkinderen in het basisonderwijs", *l.c.*, 4-5; POLLAIN, J., *l.c.*, 12-13; cf. experimenten "Pedagogische opvangvormen voor migrantenkinderen in het basisonderwijs" vanaf 1976 en "Moedertaalonderwijs in het basisonderwijs" vanaf 1979, beide in Limburg.

(58) BOLLAERTS, L. en PROVOOST, F., *l.c.*, 234-236; VAN LOOCK, L. en VRANKEN, J., *l.c.*, 572-577.

(59) VIERDAG, E.W., *The concept of Discrimination in International Law; with special reference to human rights*, The Hague, 1973, 44 en 88; In verband met E.G.-vreemdelingen, cf. HARTLEY, T.C., E.E.C. *Immigration Law*, 7, Amsterdam, 1978; SIMMONDS, K.R., ed., o.c., *Community, A commentary on the E.E.C. Treaty*, I, New York, 1981, 453-513; SUNDERBERG-WEITMAN, B., *Discrimination on grounds of nationality*, Amsterdam, 1977; 1-235.

Het discriminatieverbod komt in bijna alle mensenrechtenverdragen voor. Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden en de staat moet zijn verdragsverplichtingen nakomen. Deze verdragsregels hebben echter het gemeenschappelijk kenmerk dat ze 'accessoir' zijn en in de schaduw blijven van de materiële bepalingen. Er is een weloverwogen nationaal beleid en internationale coördinatie nodig om te bereiken dat mensenrechten ook toegepast worden (60).

In België kwam er een *wet van 30 juli 1981* (B.S. 8 augustus 1981) waardoor bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden strafbaar worden gesteld. Door deze wet kwam er een einde aan de lange parlementaire procedure die werd ingezet op 1 december 1966 door het indienen van het wetsvoorstel-GLINNE (61), en kwam België de verplichtingen na die het op zich had genomen door de bekrachtiging, ingevolge de wet van 9 juli 1975 (B.S. 11 december 1975), van het internationaal verdrag gesloten te New York op 7 maart 1966 dat de uitbanning beoogde van alle vormen van rassendiscriminatie (62).

Deze wet van 30 juli 1981 zal moeilijk te interpreteren zijn. Begrippen zoals 'haat' zijn subjectief terwijl 'geweld' evidenter is. De wet heeft wel een preventief karakter maar haar toepassing zal toch problemen scheppen voor de rechtbanken (63).

Deze wet zou een einde moeten kunnen maken aan arbitraire toestanden zoals b.v. de weigering tot inschrijving van migranten in sommige gemeenten.

De norm van niet-discriminatie is wijd verspreid maar toch kan discriminatie op grond van nationaliteit binnen bepaalde perken zich voordoen. De staten aanvaarden b.v. de wettelijkheid van het ontzeggen van politieke rechten aan vreemdelingen (64).

50. De belangrijkste voorwaarde voor het voeren van een echt integratiebeleid is - naar onze mening - de aanwezigheid van de *politieke wil* om de vreemdelingen te integreren. In de *verkiezingsprogramma's* van de politieke partijen (Vlaamse) wordt een immigrantenbeleid uitgebouwd (65).

(60) ALKEMA, E.A., *Schakelbepalingen; enige beschouwingen over samenhang en werking van de rechten van de mens*, Deventer, Kluwer, 1981, 5-11.

(61) *Parl. St.*, Kamer, 1966-1967, nr. 309, I en 2.

(62) F.G., "Bestrafing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden", *R.W.*, 1981-1982, 767-768.

(63) DE DIESBACH, E., "La loi sur le racisme et la xénophobie", *J.T.*, 1981, 681-682; *L.D., l.c.*, 504-506.

(64) GOODWIN-GILL, G.S., *o.c.*, 83-84.

(65) cfr. meer bijzonder: bijdrage Bart De Geest in dit nummer.

Afdeling 2. Retourpolitiek

§ 1. Situering

51. Men kan ook opteren voor het terugsturen van de vreemdelingen als oplossing voor de problemen in plaats van pogingen te doen om ze te assimileren met de Belgen of te integreren in onze maatschappij. Deze retourpolitiek kan worden omschreven als de politiek die erop gericht is het aantal legaal in een land verblijvende migranten te verminderen. Het feit dat vreemdelingen die illegaal in België verblijven, worden uitgezet, kan niet als uiting van een retourpolitiek worden beschouwd.

52. De term 'gastarbeider' duidt op de werknemers die hier kwamen werken op tijdelijke basis. Na gebruik zouden ze naar hun land van herkomst terugkeren. De arbeiders werden aangetrokken als een soort arbeidsreserve die men kon afstoten wanneer men ze niet meer nodig had. Later is men gaan inzien dat die 'tijdelijke arbeid' een permanent karakter kreeg en dat de 'arbeider' ook moest gezien worden in menselijk verband.

Bovendien kwamen de gezinsleden zich tijdelijk of permanent bij de gastarbeider voegen. Deze 'gezinshereniging' is weer een element van permanentie (66). Voor de tweede generatie vreemdelingen ligt de toekomst in België, veel meer dan in hun onbekend 'vaderland'.

Het voeren van een algemene retourpolitiek is daardoor een bijna onmogelijke zaak geworden.

§ 2. Bezwaren

53. Het terugsturen van de gastarbeiders (Zie ook b.v. wetsvoorstel van P.V.V.-Kamerlid MUNDELEER (67) zou de Belgische economie niet helpen. Integendeel, er zouden nog *betrekkingen verloren gaan*. F. MOULAERT stelde vast dat het terugsturen van 1.000 buitenlandse bouwvakkers op korte termijn een verlies van 4.024 arbeidsplaatsen in de hele economie tot gevolg heeft.

Bovendien zou de helft van de leerkrachten in Brussel hun job verliezen als men er de vreemdelingen wegstuurt. De immigranten vertegenwoordigen immers ongeveer 10.000 ambten in het onderwijs (voor 25.500 migrantenkinderen).

54. In 1977 besloot de regering van *Frankrijk* hulp te verlenen aan werkloze migranten die zich zouden verbinden naar hun land terug te keren. Het resultaat van deze maatregel was niet schitterend. Op 5.000 gastarbeiders die werklozensteun genoten en 96.000 andere werkloze

(66) DUMON, W., o.c., 16-17.

(67) *Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, 340.

immigranten vroegen slechts 2.000 vreemdelingen de repatriëringsvergoeding die hen geboden werd bij terugkeer. Dit was o.a. te wijten aan de druk van de syndicaten die gastarbeiders beletten een aanvraag tot repatriëring te doen. Vele gastarbeiders zijn ervan overtuigd dat ze de prime nooit zullen ontvangen eens ze terug in hun land zijn en dat de vergoeding het verlies van hun sociale rechten niet kan compenseren (68). In *Nederland* waren er ook projecten om vreemdelingen te laten terugkeren met steun.

Duitsland en *Zwitserland* kregen een economische inzinking na het toepassen van de gouden handdruk. Men heeft zich afgevraagd of dit niet te wijten was aan het verdwijnen van de vreemde arbeiders. Een onderzoek van de I.A.O. naar de economische gevolgen van de verplichte terugkeer van migranten stelde vast dat een verplichte terugkeer van 1.000 personen een verlies van 17.000 arbeidsplaatsen zou meebrengen (69).

55. Er zijn *onvoldoende Belgen* om de plaats van de vreemdelingen in de secundaire sector in te nemen (70). Als men gastarbeiders terugstuurt, veronderstelt men dat zij vervangen worden door werkloze Belgen. Ofwel zouden deze Belgen dan in dezelfde 'slechte' arbeidsomstandigheden terecht komen als de vreemdelingen en zouden ze moeten werken beneden hun opleidingsniveau en tegen lage lonen. Dit lijkt moeilijk haalbaar en onverzoeikbaar met de vakbondspolitiek.

Ofwel zouden de ondernemingen hun strategie moeten wijzigen en duurdere, geschoolde Belgen tewerkstellen. Ook deze oplossing is onmogelijk vermits de ondernemingen niet graag zullen afstand doen van de goedkope vreemde arbeidskrachten (71).

56. Het Belgisch patronaat kent de belangrijke economische rol van de gastarbeiders en heeft zich dan ook verzet tegen de effectieve toepassing van de *immigratiestop* van 1 augustus 1974, afgekondigd door de regering Tindemans I. Met deze migratiestop beoogde men de regularisering van de clandestiene niet-E.G.- arbeiders en de stopzetting van de migratie. Deze stop was niet algemeen vermits bepaalde categorieën van arbeiders er niet onder vielen. Ze vormde dus een selectiemiddel (72).

Door de immigratiestop worden er immers in principe geen arbeidskaarten meer toegekend aan vreemdelingen die nog niet regelmatig in België verblijven. Deze weigering van vreemde arbeidskrachten gebeurt zonder voorafgaand onderzoek van de arbeidsmarkt. Men gaat ervan

(68) "Frankrijk, terugkeer van de gastarbeiders", *Kontakten*, 1977, 46.

(69) Hoorzitting over 'migrerende werknemers', *Eur. Parl.*, 15-4-1982.

(70) "Kan Europa zijn gastarbeiders missen?", *l.c.*, 26.

(71) HANEKUYK, D., *Het recht op vrijheid van migratie*, Leiden, 1957, 105-107; "Kan Europa zijn gastarbeiders missen?", *l.c.*, 24.

(72) MOULAERT, F., "Wiens immigratiebeleid is dit?", *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1979, 821-822.

uit dat er voldoende nationale arbeidskrachten voorhanden zijn om elke plaats in te nemen. Wanneer na een weigering beroep wordt aangetekend, wordt een onderzoek naar de beschikbare arbeidsmarkt ingesteld. Er worden dus nog slechts arbeidskaarten verleend aan de 'bevoorrechte' werknemers (73).

De immigratiestop doet ook geen afbreuk aan de immigratie en werkgelegenheid van de familie van in België verblijvende vreemdelingen die onder bepaalde voorwaarden een arbeidskaart kunnen bekomen (74). Bij het verdwijnen van de vreemdelingen die door de Belgische werkgevers als 'reserve' worden gebruikt, moeten deze laatste investeren om de onaangename, gevaarlijke jobs aantrekkelijker te maken. Ze zullen liever van de techniek van illegale tewerkstelling gebruik maken om wille van de financiële voordelen hiervan (niet betalen van R.M.Z. en sociale lasten, geen belastingen op het personeel enz.) (75).

57. Samenvattend kunnen we stellen dat de gastarbeid een rol speelt bij de :

(1°.) *tewerkstellingspolitiek* : In een eerste stadium vullen de vreemdelingen de open arbeidsplaatsen in de basisindustrieën. Ze nemen marginale jobs over in de tertiaire sector. In het tweede stadium vullen ze het arbeidstekort aan in de verwerkende industrieën en later in de dienstensector. Ten derde bevorderen ze de opwaartse mobiliteit van binnenlandse werknemers en E.G.-ers.

(2°.) *conjunctuurpolitiek* : Versoepeling van de aan- en afvoer (naargelang van de conjuncturele fase) van secundaire arbeid. Bevordering van de selectie van de meest productieve en gedisciplineerde gastarbeiders bij herleving van de economie na een periode van laagconjunctuur.

(3°.) *stabilisatie van de arbeidsmarkt* : De structuur van ondernemingen waar veel vreemdelingen tewerkgesteld zijn, kunnen zich onmogelijk op korte termijn aanpassen. Het plotse verbod immigranten aan te trekken of de remigratie hebben belangrijke gevolgen voor de tewerkstelling. Enerzijds zijn er op korte en middellange termijn onvoldoende substitutiewerknemers voorhanden en anderzijds leidt dit tot productievermindering of tot voorraadvorming (vreemdelingen zijn ook consument) met als gevolg een verlies van arbeidsplaatsen (76).

(73) VAN HOUTTE, H., ed., o.c., 123.

(74) ONTHAALCENTRUM VOOR GASTARBEIDERS VAN BRUSSEL V.Z.W., *Je rechten als vreemdeling ; verblijf en tewerkstelling van vreemdelingen*, Berchem, 1982, 142.

(75) AERTS, M. en MARTENS, A., o.c., 37-38 ; BOLLEN, R., "De buitenlandse werknemers : de nieuwe 19e eeuwse arbeiders", *De Nieuwe Maand*, 1978, 590 ; MOULAERT, F., "Met vreemde arbeid tegen crisis", *Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1979, 200-205.

(76) SCHROEDER, L., l.c., 6-7.

HOOFDSTUK IV : HERVORMING VAN DE REGELING INZAKE NATURALISATIE EN OPTIE (77)

§ 1. Voorstellen tot hervorming van de nationaliteitswetgeving

82. In het verleden werden al een aantal pogingen ondernomen om verbeteringen aan te brengen aan de nogal bureaucratische, tijdrovende en voor de aanvragers ook vrij dure naturalisatie-procedure.

Inzonderheid was er in 1971 het volumineuze wetsontwerp van gewezen minister VRANCKX, dat echter zonder gevolg gebleven is. Een globale hervorming van de situatie van de migranten zou veel tijd in beslag nemen. Daarom is het belangrijk eerst een aantal wijzigingen door te voeren - zoals op het vlak van de naturalisatie en de nationaliteitskeuze - die een niet onbelangrijke verbetering voor de toestand van de vreemdelingen kunnen betekenen.

83. Hierbij willen we verwijzen naar enkele recente voorstellen tot wijziging van de nationaliteitswetgeving :

A. **VOORSTEL VAN WET** ingediend door Mevrouw PÉTRY tot wijziging van de wetten op de verwerving, het verlies en de herkrijging van de nationaliteit, samengeordend op 14 december 1932, en van de Wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (78).

B. **WETSVOORSTEL** ingediend door de heren DHOORE en LIENARD tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 14 december 1932 betreffende het verkrijgen, het verlies en het herkrijgen van de nationaliteit (79).

A. Voorstel van wet tot wijziging van de wetten op de verwerving, het verlies en de herkrijging van de nationaliteit, samengeordend op 14 december 1932, en van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (ingediend door Mevr. PÉTRY c.s.).

(1°.) Doelstelling :

87. a.) Mevrouw Pétry c.s. beoogt de aanpassing van de huidige wetgeving aan de nieuwe beginselen neergelegd in een aantal verdragen en resoluties :

- Het Verdrag betreffende de nationaliteit van de gehuwde vrouw, op 29 januari 1957 goedgekeurd door de Algemene

(77) Voor een cursusgewijze bespreking van de nationaliteitswet zie: CLOSSET, C.L., "La nationalité Belge" Rép. nat. XV, XX, Brussel, 1972.

(78) *Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 430-1, 5-11.

(79) *Parl. St.*, Kamer, 1982-1983, nr. 478-1, 4-6.

Vergadering van de Verenigde Naties. België heeft het verdrag ondertekend op 15 mei 1972, doch niet bekrachtigd.

- Het Verdrag van de Verenigde Naties van 30 augustus 1961 over de beperking van de gevallen van staatsloosheid, dat door België noch ondertekend noch bekrachtigd werd.
- Het Verdrag nr. 13 van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke stand inzake de beperking van het aantal gevallen van staatsloosheid, ondertekend te Bern op 13 september 1973 ; door België ondertekend maar niet bekrachtigd.
- De Resolutie (77) 12 van de Raad van Europa inzake de nationaliteit van de echtgenoten met een verschillende nationaliteit, op 27 mei 1977 goedgekeurd door het Comité van Ministers.
- De Resolutie (77) 13 van de Raad van Europa inzake de nationaliteit van de tijdens het huwelijk geboren kinderen, op 27 mei 1977 goedgekeurd door het Comité van Ministers.
- Het Verdrag van de Verenigde Naties van 18 december 1979 inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, op 17 juli 1980 te Kopenhagen ondertekend door België.

De beginselen van deze verdragen en resoluties werden in het voorstel als volgt uitgewerkt :

- vermindering van het aantal gevallen van staatsloosheid.
 - het huwelijk en de nationaliteitswijziging van de man hebben geen automatisch gevolg voor de nationaliteit van de vrouw.
 - de buitenlandse echtgenoot van een Belgisch onderdaan moet de nationaliteit van de andere echtgenoot kunnen verwerven op dezelfde manier en onder dezelfde voorwaarden ; die voorwaarden moeten gunstiger zijn dan die welke opgelegd worden aan de andere vreemdelingen.
 - de kinderen moeten de nationaliteit zowel van hun moeder als van hun vader kunnen verwerven.
- b.) Het wetsvoorstel vergemakkelijkt de keuze van de Belgische nationaliteit voor kinderen die in België uit vreemde ouders geboren zijn (of in het buitenland geboren uit Belgische ouders).
- c.) Daarenboven wil het wetsvoorstel elke discriminatie tussen man en vrouw en tussen kinderen op het vlak van de nationaliteit wegwerken ; het aantal gevallen van staatsloosheid verminderen en de verwerving van de Belgische nationaliteit door de vreemde echtgenoot van een Belgisch onderdaan vergemakkelijken.
- d.) Tenslotte worden de registratierechten inzake naturalisatie aanzienlijk verminderd (80).

(2^o.) *Wijzigingen:*

88. Artikel I. Commentaar:

Voortaan zouden 'alle' in België geboren kinderen de Belgische nationaliteit bezitten indien hun vader of hun moeder die nationaliteit heeft, ongeacht of die kinderen in of buiten het huwelijk geboren zijn. Volgens het huidig artikel I, 1^o geldt dit alleen voor het 'wettig' kind geboren uit een vader die tijdens de geboorte Belg was. Hieruit volgt op de eerste plaats dat de discriminatie tussen wettige en natuurlijke kinderen verdwijnt en ten tweede dat zowel de vader als de moeder hun Belgische nationaliteit doorgeven aan het kind. Voor kinderen in het buitenland geboren die - onder bepaalde voorwaarden - de Belgische nationaliteit kunnen verkrijgen, verdwijnen eveneens de bestaande discriminaties.

89. Artikel 2. Commentaar:

Artikel 2 wijzigt het huidig artikel I, 2^o en verleent de Belgische nationaliteit aan elk staatloos kind dat in België geboren of gevonden wordt. Dit artikel berust op de overweging dat de kinderen een werkelijke band met België moeten bezitten en heeft tot doel het aantal gevallen van staatloosheid te verminderen.

Het huidig artikel 2 handelt over de nationaliteit van de natuurlijke kinderen. Vermits in het wetsvoorstel het onderscheid tussen wettige en natuurlijke kinderen wordt opgeheven en het gewijzigde artikel I geldt voor 'alle' kinderen, wordt een aparte regeling voor natuurlijke kinderen overbodig.

90. Artikel 3. Commentaar:

Volgens artikel 3 van het voorstel zou voortaan 'elke vorm van adoptie' onmiddellijk gevolg hebben voor de nationaliteit van de geadopteerde minderjarige, terwijl de adoptie nu slechts een recht op nationaliteitskeuze opent (art. 6, 3^o en 4^o). Er wordt dus geen onderscheid meer gemaakt tussen geadopteerde kinderen en kinderen gewettigd door adoptie. Men wil zo de geadopteerde kinderen beter in hun familie integreren.

Het is dan ook logisch dat het huidig artikel 3 bis, dat de nationaliteit regelt van door adoptie gewettigde kinderen, overbodig wordt.

(81) We bespreken voornamelijk de wijzigingen in verband met naturalisatie en nationaliteitskeuze.

91. Artikel 4. Commentaar :

Het overbodig geworden artikel 3 bis wordt opgeheven (cf. art. 3).

92. Artikel 5. (i.v.m. personen die de staat van Belg door *nationaliteitskeuze* kunnen verkrijgen). Gewijzigde tekst : artikel 4 van de wetten op de verwerving, het verlies en de herkrijging van de nationaliteit, samengeordend op 14 december 1932, wordt vervangen :

''Artikel 4 - De staat van Belg kan, bij verklaring als bepaald in artikel 10, worden verkregen door :

- 1° de vreemdeling die een huwelijk aangaat met iemand van Belgische nationaliteit ;
- 2° de echtgenoot van een vreemdeling die tijdens zijn huwelijk de Belgische nationaliteit verwerft door nationaliteitskeuze of naturalisatie, op voorwaarde dat zij met hun echtgenoot gewoonlijk in België hebben verbleven gedurende het jaar dat aan de verklaring voorafgaat''.

Commentaar :

Het huidig artikel 4 geeft van rechtswege de Belgische nationaliteit aan een vreemde vrouw die met een Belg huwt of wier man Belg wordt door nationaliteitskeuze.

Het onderscheid tussen man en vrouw ('de vreemdeling') wordt dus opnieuw opgeheven. De nieuwe regeling geldt voor beiden.

Bovendien verwerven de vreemdelingen die met een Belg huwen of van wie de echtgenoot de Belgische nationaliteit verwerft door nationaliteitskeuze, niet meer automatisch de Belgische nationaliteit (zoals nu het geval is), maar kunnen ze die verwerven door verklaring van keuze (procedure van nationaliteitskeuze). Indien die echtgenoot tijdens het huwelijk Belg wordt door naturalisatie of nationaliteitskeuze, wordt als voorwaarde gesteld dat de aanvragers van de nationaliteitskeuze met hun Belgische echtgenoot gewoonlijk in België hebben verbleven gedurende het jaar dat aan de verklaring voorafgaat (verblijfsvoorwaarde).

93. Artikel 6. Commentaar :

Artikel 6 vervangt artikel 5 van dezelfde wetten en bepaalt dat een minderjarig niet-ontvoogd kind Belg wordt, wanneer zijn ouder of adoptant dan wel één van zijn ouders of adoptanten die het gezag over hem uitoefent, de Belgische nationaliteit vrijwillig verwerft of deze herkrijgt.

Door deze bepaling zal de Belgische nationaliteit van rechtswege aan een groter aantal kinderen worden toegekend dan krachtens het huidig artikel 5.

Het bestaande artikel 5 geeft dit recht immers slechts aan de niet-ontvoogde minderjarige kinderen van de 'ouder die...', en spreekt niet van de 'adoptant'. Dit vormt een eerste uitbreiding.

Een tweede uitbreiding volgt uit het feit dat in het huidig artikel, wanneer het bewaarrecht door beide ouders wordt uitgeoefend, de nationaliteit van het minderjarig niet-ontvoogd kind bepaald wordt door de vrijwillige verandering van nationaliteit door de 'vader'. In het gewijzigd artikel wordt gesproken over de 'ouder' (of adoptant) die het gezag over het kind uitoefent. Dit kan zowel de 'vader' als de 'moeder' zijn.

94. Artikel 7. (i.v.m. personen die de staat van Belg door *nationaliteitskeuze* kunnen verkrijgen, vervolg.) *Gewijzigde tekst:*

Artikel 6 van dezelfde wetten wordt vervangen:

''Artikel 6 - De staat van Belg kan, naar de hierna gestelde regels, door keuze worden verkregen door:

1° het kind dat in België geboren is;

2° het kind dat in het buitenland geboren is en van wie de ouder of adoptant dan wel één van de ouders of adoptanten de staat van Belg bezat bij de geboorte van het kind of die staat vóór de geboorte gehad heeft''.

Commentaar:

Volgens het huidig artikel 6, 2° kan het kind, in het buitenland geboren uit 'ouders' van wie één de staat van Belg bezit of heeft bezeten, de staat van Belg door keuze verkrijgen.

Door het gewijzigd art. 6, 2° kan het kind eveneens de staat van Belg door keuze verkrijgen wanneer het in het buitenland geboren is en zijn adoptant of één der adoptanten de staat van Belg bezat bij of vóór de geboorte van dat kind (uitbreiding!).

Het huidig art. 6, 3° en 4° wordt overbodig vermits het door een Belg aangenomen kind (art. 6, 3°) en het kind wiens aannemende ouder ... uit eigen wil de staat van Belg heeft verkregen of herkrege (art. 6, 4°), volgens het wetsvoorstel geen verklaring van keuze meer moet afleggen maar automatisch Belg wordt (indien geadopteerd gedurende zijn minderjarigheid en vóór zijn ontvoogding - cf. gewijzigd art. 3 en 6).

95. Artikel 8. *Gewijzigde tekst:* art. 7 van dezelfde wetten wordt opgeheven.

Commentaar:

Volgens het huidig art. 7 is de nationaliteitskeuze niet ontvankelijk wanneer de landswet van de belanghebbende deze toelaat machtiging te

bekomen tot het behouden van zijn nationaliteit ingeval hij er een nieuwe mocht verkrijgen.

De Belgische wetgever wilde hierdoor het verwerven van de dubbele nationaliteit vermijden (cfr. supra). Dit art. wordt opgeheven omdat het - volgens Mevr. Pétry - in praktijk enkel van toepassing was op de Duitse en Oostenrijkse onderdanen en thans is achterhaald.

96. Artikel 9. (i.v.m. voorwaarden van nationaliteitskeuze) *Gewijzigde tekst:*

A. Art. 8 van dezelfde wetten wordt vervangen:

''Artikel 8 - De keuzeverklaring is ontvankelijk indien de belanghebbende gewoonlijk in België heeft verbleven gedurende het jaar dat aan de verklaring voorafgaat...''

B. Art. 9 van dezelfde wetten wordt opgeheven.

Commentaar:

Volgens de huidige wetgeving moet de keuze gebeuren vóór de leeftijd van 22 jaar. Daarenboven moet men zijn verblijf in België gehad hebben gedurende het jaar dat aan de verklaring voorafgaat én, ofwel gedurende 9 jaar, ofwel vanaf zijn 14 tot zijn 18 jaar.

Volgens de gewijzigde tekst valt de leeftijdsvereiste weg en worden de verblijfsvereisten beperkt, nl. men moet zijn verblijf in België gehad hebben gedurende het jaar dat aan zijn verklaring voorafgaat. Dit betekent een enorme uitbreiding en vergemakkelijking van de mogelijke nationaliteitskeuze.

Het is logisch dat het bestaande art. 9 opgeheven wordt. Dit art. bepaalt dat de belanghebbende die bewijst dat hij verhinderd was de verklaring af te leggen sedert zijn 21 jaar, van de vervallenverklaring kan ontheven worden... Vermits er geen leeftijdsvereiste meer gesteld wordt in het wetsvoorstel, is deze bepaling overbodig.

97. Artikel 10. (i.v.m. procedure van nationaliteitskeuze) *Commentaar:*

Aan de procedure inzake de keuzeverklaring worden geen ingrijpende veranderingen gebracht. De bekendmaking door de Procureur des Konings zou niet meer gebeuren door plakbrieven aan de deur van het gemeentehuis en het advies van de vrederechter moet niet meer ingewonnen worden.

98. Artikel 11. *Commentaar:*

Art. 14 van dezelfde wetten wordt opgeheven (cfr. supra art. 8).

99. Artikel 12. Commentaar :

Art. 15 van dezelfde wetten wordt vervangen. Volgens dit art. kan de vreemde vrouw wier echtgenoot Belg wordt door naturalisatie, de Belgische nationaliteit verkrijgen door samen met haar man de naturalisatie aan te vragen (vrijgesteld van art. 12 en 13) of door een verklaring van nationaliteitskeuze af te leggen (...) binnen de 6 maand na de overschrijving van de naturalisatieakte van haar man. Deze mogelijkheid wordt ook gebonden aan de meerderjarige of ontvoogde kinderen voordat ze de leeftijd van 25 jaar bereikt hebben (behalve de reeds gehuwde dochters).

In de gewijzigde tekst blijft deze mogelijkheid alleen bestaan voor de meerderjarige of ontvoogde kinderen. Er wordt echter geen onderscheid meer gemaakt tussen al dan niet gehuwde dochters. Ook de gehuwde dochters vallen onder de nieuwe bepaling.

Bovendien is die bepaling van toepassing, niet alleen indien de vader, maar ook indien de moeder of adoptant, Belg werden door naturalisatie (uitbreiding!).

Er wordt niet meer gesproken over de 'vreemdelinge'. De faciliteiten van het huidig art. 15 zouden dus niet meer op haar van toepassing zijn. Zij kan wel onder de soepeler voorwaarden van art. 4 van het wetsvoorstel vallen (cfr. supra, nr. 92).

100. Artikel 13. (i.v.m. procedure van naturalisatie) Commentaar :

A. De aanvulling bij art. 13 zou de naturalisatieprocedure sneller doen verlopen door een termijn van 4 maand te stellen waarbinnen de Procureur des Konings het dossier aan de wetgevende kamers moet overhandigen. Deze termijn is voldoende om de door de wet vereiste onderzoeken zorgvuldig uit te voeren. Bovendien wordt vermeden dat de behandeling van de naturalisatiedossiers te lang aansleept.

B. De naturalisatieakte wordt niet meer bij uittreksel bekendgemaakt door het Belgisch staatsblad.

101. Artikelen 14-24. Commentaar :

Een aantal artikelen handelen over het verlies en de herkrijging van de nationaliteit (ze worden niet besproken).

Art. 19 bepaalt wie Belg door geboorte is.

De laatste artikelen bevatten overgangsbepalingen.

Artikel 23, vervangt art. 238 W. Reg., en verlaagt het registratierecht op de naturalisatieakte tot 1.500 fr. Nu bedraagt dat in beginsel 16.000 fr. Deze wijziging maakt de naturalisatie ruimer toegankelijk door het wegnemen van de financiële hinderpaal.

B. Wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 14 december 1932 betreffende het verkrijgen, het verlies en het herkrijgen van de nationaliteit (ingediend door de heren DHOORE en LIENARD).

(1^o.) Doelstelling :

102. a.) Alle discriminaties tussen mannen en vrouwen wegwerken.
- b.) Het onderscheid tussen natuurlijke en wettige kinderen ongedaan maken.
- c.) Termijnen vastleggen voor de diverse stadia die moeten doorlopen worden voor het bekomen van de Belgische nationaliteit door optie of naturalisatie.
- d.) Het beoordelen van de geschiktheid van de vreemdeling om Belg te worden gebeurt, zoals nu, door de procureur des Konings die evenwel een meer preciese omschrijving van zijn opdracht krijgt. Aan de gemeente waar de belanghebbende verblijft, wordt advies gevraagd.
- e.) De gemeentelijke overheid, die het dichtst bij de betrokken persoon staat, wordt in de procedure ingeschakeld.
- f.) De voorwaarden om Belg te worden door optie worden enigszins versoepeld door het verlagen van de vereiste verblijfsduur in België (82).

(2^o.) Wijzigingen :

103. Artikel 1. Commentaar :

Er wordt een dubbele discriminatie opgeheven :

Het onderscheid tussen wettige en natuurlijke kinderen, en tussen kinderen afstammend van een Belgische vader en afstammend van een Belgische moeder, wordt ongedaan gemaakt. Het bezit van de Belgische nationaliteit zal dus uitgebreid worden tot de natuurlijke kinderen en tot de kinderen wiens moeder Belg was tijdens de geboorte.

104. Artikelen 2, 3 en 4. Commentaar :

Art. 2, 3 en 3bis van de huidige wetten worden opgeheven.

De huidige art. 2 en 3 regelen de nationaliteit van de natuurlijke kinderen. De bedoeling van het wetsvoorstel bestaat erin het onderscheid tussen wettige en natuurlijke kinderen op te heffen. Voor deze kinderen geldt dezelfde regeling inzake nationaliteit (cfr. art. 1).

105. Artikel 5. Commentaar :

Art. 4 van dezelfde wetten wordt vervangen. Volgens de huidige wetge-

(82) *Parl. St.*, Kamer, 1982-1983, nr. 478-1, 1-6.

Zie ook *DE STANDAARD*, 17-1-1983; *GAZET VAN ANTWERPEN*, 14-1-1983; *HET BELANG VAN LIMBURG*, 14-1-1983.

ving volgt de vreemdelinge die met een Belg huwt of wier man door nationaliteitskeuze Belg wordt, de staat van haar man. (...)

Het wetsvoorstel heft de discriminatie tussen mannen en vrouwen op door hen aan dezelfde regeling te onderwerpen.

Daarenboven krijgt men in geval van huwelijk niet meer automatisch de Belgische nationaliteit van de echtgenoot. Men kan wel kiezen voor deze nationaliteit mits het vervullen van een verblijfsvoorwaarde (keuze binnen het jaar dat volgt op een termijn van 2 jaar waarin men samen in België verbleef).

106. Artikel 6. Commentaar :

Art. 5, 2e lid wordt opgeheven. Art. 5 bepaalt : De niet geëmancipeerde minderjarige kinderen worden Belg, wanneer de ouder, die over hen het bewaarrecht uitoefent, vrijwillig de staat van Belg verkrijgt of terugbekomt (1e lid). Wanneer het bewaarrecht door beide ouders wordt uitgeoefend, worden die kinderen Belg wanneer de vader vrijwillig de staat van Belg verkrijgt of terugbekomt (2e lid). Het tweede lid wordt geschrapt om vader en moeder op gelijke voet te plaatsen.

Wanneer beide ouders het bewaarrecht uitoefenen zal m.i. het niet-geëmancipeerde minderjarig kind Belg worden wanneer één van de ouders (vader of moeder) de staat van Belg verkrijgt of herkrijgt.

107. Artikel 7. (i.v.m. voorwaarden voor nationaliteitskeuze) Commentaar :

Voorafgaand moeten we opmerken dat het wetsvoorstel het huidig art. 6 ongewijzigd laat :

Art. 6 : De personen die de staat van Belg door keuze verkrijgen blijven dus dezelfde als in de huidige wetgeving. Het door een Belg aangenomen kind en het kind wiens aannemende ouder of één der aannemende ouders uit eigen wil de staat van Belg heeft verkregen of herkregen, kan dus slechts Belg worden door nationaliteitskeuze. We kunnen hier de vraag stellen wat er met de door adoptie gewettigde kinderen gebeurt. Het huidig art. 3 bis regelt de nationaliteit van die kinderen. Dit artikel wordt door het wetsvoorstel opgeheven zonder vervanging (cfr. supra, nr. 104).

De door adoptie gewettigde kinderen kunnen onmogelijk onder het gewijzigd art. 1 vallen vermits dit de nationaliteit regelt van een kind geboren uit een vader of een moeder die tijdens de geboorte Belg was.

Art. 357 B.W. is van toepassing op de wettiging door adoptie en bepaalt dat de adoptie haar gevolgen heeft vanaf de dag van de adoptieakte of van de neerlegging van het verzoekschrift. Daaruit volgt dat het door adoptie gewettigd kind niet kan beschouwd worden als 'geboren uit' zijn (adoptieve) vader of moeder en dat art. 1 niet van toepassing is.

Het huidig, niet-gewijzigd art. 6 spreekt slechts over het 'aangenomen kind', niet over het door adoptie gewettigd kind (zijn nationaliteit wordt immers nu geregeld door art. 3 bis). Het is wel mogelijk dat

men onder 'aangenomen' kind, ook de door adoptie gewettigde kinderen begrijpt, alhoewel het B.W. (art. 343-370) een duidelijk onderscheid maakt tussen adoptie en wettiging door adoptie.

Het door adoptie gewettigd kind zou dus volgens het wetsvoorstel waarschijnlijk ook een nationaliteitskeuze moeten doen om Belg te worden terwijl het nu van rechtswege de (Belgische) nationaliteit krijgt van de vader die het wettigde door adoptie vóór de meerderjarigheid of ontvoogding van het kind (art. 3 bis).

Art. 8: De voorwaarden voor nationaliteitskeuze worden gewijzigd op één punt: De in art. 8, 1^o voorziene minimumverblijfstermijn voor de optie, nl. 9 jaar, wordt ingekort tot 5 jaar.

(In het 2e lid wordt de moeder gelijkgesteld met de vader.)

108. **Artikel 8.** (i.v.m. *procedure van nationaliteitskeuze*) *Commentaar:*

De gemeente van de betrokkene wordt ingeschakeld om de procedure bij optie in te zetten en het resultaat mede te delen aan de betrokkene. Dit is een nieuwigheid. Waar nu de verklaring van keuze gedaan wordt aan het parket van de rechtbank van eerste aanleg, wordt dit in het wetsvoorstel gedaan aan de administratie van de gemeente. Ook de betekening van de uiteindelijke beslissing gebeurt via de gemeentelijke administratie (nu: door het toedoen van de Procureur des Konings). Voor het overige blijft de procedure grotendeels hetzelfde. Om een vlot verloop te verzekeren worden er wel termijnen vastgelegd, zowel voor de behandeling door de gemeente (14 dagen), als voor het onderzoek door de Procureur des Konings (niet langer dan 1 maand), als voor de uitspraak door de rechtbank van eerste aanleg (binnen een termijn van 3 maand).

109. **Artikel 9.** (i.v.m. *voorwaarden voor naturalisatie*) *Commentaar:*

- In art. 12 wordt de leeftijd waarop de grote naturalisatie verkrijgbaar is, verlaagd van 25 tot 16 jaar. Men kan dus de grote naturalisatie aanvragen vanaf de leeftijd van 16 jaar.

- De eerste verblijfsvoorwaarde, nl. sedert ten minste 10 jaar in België verblijven, blijft bestaan (art. 12, 1^o).

De tweede verblijfsvoorwaarde valt weg. Deze voorwaarde luidt: sedert ten minste 5 jaar in België verblijven én sedert ten minste twee jaar de gewone naturalisatie verkregen hebben (art. 12, 2^o). Deze voorwaarde wordt m.i. geschrapt omdat het wetsvoorstel de voorwaarden voor het verkrijgen van de gewone naturalisatie niet wijzigt. Men kan dus de gewone naturalisatie aanvragen - in het beste geval - vanaf de leeftijd van 16 jaar (art. 13, 1^o). Vanaf die leeftijd kan men echter ook de grote naturalisatie aanvragen. Art. 2, 2^o zou dus geen zin meer hebben vermits de leeftijdsvereiste voor grote en gewone naturalisatie dezelfde wordt. Men mag echter de verblijfsvoorwaarden niet uit het oog verliezen. Volgens het wetsvoorstel wordt voor grote naturalisatie 10 jaar

verblijf vereist, voor de gewone naturalisatie een verblijf van 3 jaar en vanaf de leeftijd van 14 jaar.

- In art. 12, 3^o, b, wil men alle 'Belgen' gelijk stellen (Er wordt niet meer vereist dat men echtgenoot is van een persoon die Belg is 'door geboorte').

- Er wordt een nieuw punt aan dit art. toegevoegd, nl. 3^o, g, dat het territorialiteitsbeginsel invoert, om de grote naturalisatie te kunnen aanvragen: 'personen die in België geboren zijn'. Deze personen kunnen de grote naturalisatie aanvragen indien ze sedert tenminste 5 jaar in België verblijven.

Personen die in België geboren zijn kunnen volgens het wetsvoorstel dus zowel de nationaliteitskeuze doen als de grote naturalisatie aanvragen.

Voor de nationaliteitskeuze moeten zij hun gewoonlijke verblijfplaats in België gehad hebben gedurende het jaar dat aan de verklaring van hun keuze is voorafgegaan én hetzij vanaf hun 14 tot hun 18 jaar, hetzij gedurende 5 jaar.

Voor de grote naturalisatie is slechts verblijfsduur van 5 jaar vereist. De verklaring van keuze moet echter afgelegd worden vóór de leeftijd van 22 jaar. Laat men deze grens voorbijgaan dan kan men nog even gemakkelijk de grote naturalisatie aanvragen (vanaf de leeftijd van 16 jaar).

110. Artikel 10. *Commentaar:*

Art. 15 van dezelfde wetten wordt gewijzigd: (cf. p. 60, nr. 99). Het onderscheid tussen man en vrouw, vader en moeder wordt opgeheven. Beide genieten hetzelfde statuut.

Terwijl art. 15, 2e lid dezelfde mogelijkheid bood aan de meerderjarige of meerderjarig verklaarde zonen en de meerderjarige of meerderjarig verklaarde ongehuwde dochters, worden in het wetsvoorstel de zonen en de dochters op gelijke voet geplaatst. Beide categorieën moeten ongehuwd zijn!

111. Artikelen 11 en 12. (i.v.m. *procedure voor naturalisatie*). *Commentaar:*

De procedure inzake naturalisatie blijft in grote lijnen hetzelfde. De wijzigingen die worden aangebracht zijn dezelfde als voor de procedure inzake optie.

Via de gemeente van de betrokkene wordt de procedure ingezet en beëindigd. Er worden eveneens duidelijke termijnen voor de verschillende te doorlopen stadia voorzien. Aan de gemeente wordt gevraagd om advies te geven.

Het vage begrip 'geschiktheid' (art. 16) wordt vervangen door toetsing aan objectieve gegevens. De procureur des Konings krijgt een nauwkeuriger aftekening van zijn opdracht.

112. Artikelen 13-15. *Commentaar:*

De overige artikelen handelen over het verlies en de herkrijging van de

nationaliteit. Telkens wordt het onderscheid tussen kinderen afstammend van een Belgische vader en afstammend van een Belgische moeder afgeschaft en de discriminaties tussen mannen en vrouwen verdwijnen.

§ 2. *Bespreking van de wetsvoorstellen*

113. Het wetsvoorstel van Mevr. Pétry stelt als enige voorwaarde voor de ontvankelijkheid van de verklaring van nationaliteitskeuze dat de belanghebbende gewoonlijk in België heeft verbleven gedurende het jaar dat aan de verklaring voorafgaat. Er wordt dus slechts één jaar verblijf vereist om de Belgische nationaliteit door optie te kunnen verwerven. Hoewel de verblijfsvoorwaarden in de huidige wetgeving bijzonder streng zijn, is m.i. één jaar verblijf te weinig. De verblijfsvoorwaarden worden immers gesteld om ervoor te zorgen dat de aanvrager zich aangepast heeft aan de Belgische zeden en mentaliteit, en dat hij in zekere mate in de Belgische samenleving, geïntegreerd is. Eén jaar verblijf kan m.i. niet volstaan om de 'geschiktheid' van de aanvrager te garanderen.

Het wetsvoorstel van de heren Dhoore en Liénard stelt een verblijfsvereiste van 5 jaar. Dit lijkt realistischer.

114. Een belangrijke wijziging in het wetsvoorstel Dhoore-Liénard is de inschakeling van de gemeente van de betrokkene in de procedure. Zij staat immers het dichtst bij de betrokkene en kan beter oordelen over zijn geschiktheid. Hoewel men kan opwerpen dat dit in sommige (Brusselse) gemeenten moeilijk bewaarheid kan worden, oordeelt L. Dhoore dat het hier niet gaat om nieuwe immigranten, maar om mensen die de Belgische nationaliteit aanvragen en die dus in feite in onze maatschappij geïntegreerd zijn.

Het invoeren van termijnen is verder van cruciaal belang om de procedure sneller te laten verlopen. Ook het wetsvoorstel-Pétry stelt een termijn van 4 maand voor de overmaking van de aanvraag en de stukken van het onderzoek aan de wetgevende kamers.

115. Geen van beide wetsvoorstellen heft het onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie op. Om dit te bereiken is een voorafgaande grondwetswijziging nodig (afschaffing van art. 5, 2e lid en wijziging van de artikelen 50, 56 en 86).

Vermits beide vormen van naturalisatie blijven bestaan kan de vreemdeling die de gewone naturalisatie verwerft, nog steeds niet genieten van alle politieke rechten.

Deze moeilijkheid kreeg in het wetsvoorstel-Dhoore-Liénard een gedeeltelijke oplossing door de leeftijdsvereiste gesteld voor het verwerven van de grote naturalisatie van 25 naar 16 jaar te brengen, en door de mogelijkheid tot aanvraag van de grote naturalisatie open te stellen voor personen die in België geboren zijn. Daardoor wordt de mini-

mum-leeftijd voor het verkrijgen van de grote en van de gewone naturalisatie gelijk gesteld en kan men dus reeds op jongere leeftijd de grote naturalisatie aanvragen om aldus alle politieke rechten te verwerven. De gestelde verblijfsvoorwaarden blijven echter verschillend.

We moeten dus wachten op een grondwetswijziging die het onderscheid tussen grote en gewone naturalisatie opheft en slechts één vorm van naturalisatie voorziet (met soepele voorwaarden) waaraan dan de gevolgen van de grote naturalisatie gehecht worden.

116. Het naturalisatieinstituut kent bij ons weinig succes, o.a. door de ingewikkelde procedure en de hoge kosten.

1. In beide wetsvoorstellen verloopt de procedure via het parlement. Die procedure via het toekennen van de naturalisatie door de wetgevende macht was het gevolg van het wantrouwen van de grondwetgevende vergadering van 1830 tegenover de uitvoerende macht. De bevoegdheid om naturalisatie te verlenen was in de grondwet van 1815 aan de Koning overgelaten: Willem I had daarvan naar het oordeel van het congres een al te ruim gebruik gemaakt. Men heeft tevens willen vermijden dat de regering in de naturalisatie een middel zou vinden om te ontkomen aan de bepaling van artikel 6, G.W., dat bepaalt dat alleen Belgen tot burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar zijn. Men kan zich afvragen of men de naturalisatieprocedure niet kan laten verlopen zoals de procedure voor nationaliteitskeuze, namelijk via de rechtbanken, wat minder ingewikkeld zou zijn.

Er wordt in de wetsvoorstellen wel een aanzienlijke versnelling van de procedure voorzien door het stellen van termijnen, waardoor de Belgische nationaliteit reeds na verloop van één jaar of minder kan bekomen worden; nu sleept de procedure vaak twee jaar aan.

2. Een tweede hinderpaal voor het aanvragen van de naturalisatie zijn de zware registratierechten. Het betreft de artikelen 238 tot 247, W. Reg.

Het wetsvoorstel-Pétry stelt een wijziging van artikel 238 W. Reg. voor om zo het recht voor de naturalisatie op 1.500 fr. vast te stellen in plaats van op 16.000 fr.

Dhoore-Liénard stellen een soepeler interpretatie voor van artikel 240 W. Reg., dat aan de wetgever de bevoegdheid geeft om gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het recht te verlenen aan personen die uitstekende uitstekende diensten aan het land hebben bewezen. Het zou een verbetering betekenen indien de categorieën van personen aan wie (zoals aan de mijnwerkers) vrijstelling van registratierecht wordt verleend terwille van aan het land bewezen diensten, worden uitgebreid.

117. Via deze wetsvoorstellen zou men tot een eerste resultaat kunnen komen om het beleid inzake migranten dynamischer te maken. Het is belangrijk dat ook andere terreinen van dit beleid aan bod komen. Inmiddels kunnen de wetsvoorstellen - als ze verheven worden tot wet

- een gevoelige verbetering betekenen voor vreemdelingen die Belg willen worden.

We bespraken hoger (nrs. 5-46) een aantal problemen waarmee de migranten te kampen hebben. Indien ze zich laten naturaliseren of een nationaliteitskeuze doen, kunnen ze genieten van de voordelen die de Belgische nationaliteit hen biedt :

De Belgische nationaliteit verzekert hen het genot van burgerlijke (art. 7, 8, 11 G.W.) en politieke (art. 4 G.W.) rechten, en de toegang tot openbare ambten (zowel burgerlijke als militaire - art. 6 G.W.).

Problemen inzake sociale zekerheid en werkgelegenheid worden gedeeltelijk opgelost, vermits ze onder dezelfde regelingen vallen als de Belgen.

De verblijfsregeling voor vreemdelingen (wet op de vreemdelingenpolitie van 15 december 1980) is niet meer van toepassing op de vreemdeling die Belg wordt.

Vermits de wetsvoorstellen een soepelere nationaliteitswetgeving beogen, zouden vreemdelingen zich zonder veel moeilijkheden kunnen laten naturaliseren (grote naturalisatie) of een verklaring van keuze kunnen afleggen om zo dezelfde voorrechten als de Belgen door geboorte te genieten, waardoor verschillende problemen een oplossing krijgen.

118. Slechts de vreemdelingen die goed in de Belgische maatschappij geïntegreerd zijn en er willen blijven, laten zich naturaliseren. Hoewel de wetsvoorstellen aan vreemdelingen die de Belgische nationaliteit willen verwerven een grote gunst bewijzen, toch wensen veel vreemdelingen hun eigen nationaliteit te behouden omdat ze ooit willen terugkeren naar hun herkomstland. Er bestaan b.v. volkeren (zoals de Spanjaarden) die het begrip nationaliteit zelf anders opvatten en die een zekere 'schroom' hebben om het 'voordeel van de Belgische nationaliteit' aan te vragen (83).

Vermits men deze groep niet kan verplichten om Belg te worden, moet voor hen een beleid gevoerd worden om aan hun problemen tegemoet te komen. (cf. supra nrs. 46 e.v.). Volgens L. Dhoore wil men door het wetsvoorstel de vreemdelingen niet 'aansporen' om zich te laten naturaliseren. De wet moet niet vereenvoudigd worden om langs die weg te komen tot een stijging van de aanvragen van de Belgische nationaliteit. De nationaliteit is echter een bijna marginaal probleem. Voor de vreemdelingen die het wensen - er zijn jaarlijks 2 à 3.000 aanvragen - kan de wetswijziging belangrijk zijn met het oog op hun eigen situatie en die van hun kinderen, en kan ze een grotere rechtszekerheid scheppen.

Een versoepelde nationaliteitswetgeving kan m.i. voor een vreemdeling - individueel - heel wat betekenen maar vormt geen oplossing voor de

(83) MERTENS, C., en LEVY, S., o.c., 127-128.

ganse groep vermits de naturalisatie geen verplichting kan uitmaken maar op vrije basis moet aangevraagd worden.

Bovendien blijven een aantal problemen bestaan zelfs al wordt men Belg. Aan de school- en huisvestingsproblemen, het racisme e.d. komen geen einde.

Het vergemakkelijken van het verkrijgen van de Belgische nationaliteit is dus zeker geen mirakeloplossing, maar eerder een formalistische vereenvoudiging.

BESLUIT

België behoort tot de landen die weinig soepel zijn inzake naturalisatie. Het is een moeilijke, ingewikkelde en dure procedure. Bovendien kennen we nog twee soorten naturalisaties die verschillende gevolgen hebben. Om deze redenen laten slechts weinig vreemdelingen zich naturaliseren.

Er lijkt nu een tendens te ontstaan om de nationaliteitswetgeving te versoepelen. De besproken wetsvoorstellen zijn hiervan een bewijs. Ze hebben in grote trekken dezelfde doelstellingen, hoewel verschillend uitgewerkt :

De discriminaties tussen mannen en vrouwen en tussen wettige en natuurlijke kinderen worden weggewerkt. De voorwaarden voor naturalisatie en nationaliteitskeuze worden vereenvoudigd en de kosten verminderd zodat een ruimere groep toegang krijgt tot de geboden mogelijkheden.

Voor vreemdelingen die de Belgische nationaliteit wensen te verwerven zijn de voorstellen zeer belangrijk. Een soepeler naturalisatieregeling kan voor hen een instrument voor integratie betekenen.