



GELIJKBERECHTIGING EN NATIONALITEIT

Herwig Verschueren

In politieke kringen wordt meer en meer de verwerving van de nationaliteit van het ontvangstland door migranten als een belangrijk instrument tot het bekomen van een betere maatschappelijke positie naar voor geschoven. Daardoor zouden zij juridisch althans niet verschillend van de eigen onderdanen van het ontvangstland meer kunnen behandeld worden. Hun integratie zou hierdoor ten goede komen. In deze bijdrage wordt aangetoond dat vooral in de loop van de jaren 80 op internationaal en Europees vlak, de nationaliteit hoe langer hoe minder een rol is gaan spelen in de bepaling van iemands rechtspositie. Daardoor kunnen de staten hoe langer hoe minder in hun wetgeving een aparte behandeling voorzien voor vreemdelingen. De eerste tendens tot het terug versterken van het belang van de nationaliteit in het integratieproces gaat dus in tegen de tweede tendens om het belang van deze nationaliteit in de rechtspositie te beperken.

Vanuit juridisch oogpunt is de *summa divisio* in het debat over het migrantenbeleid, het onderscheid tussen eigen onderdanen en vreemdelingen. Dit onderscheid rechtvaardigt op het eerste gezicht een aantal verschillen inzake de rechten waarover deze twee categorieën beschikken. Binnen de groep van vreemdelingen rechtvaardigt de nationaliteit bovendien nog verder onderscheid in het juridisch statuut, naargelang van internationale overeenkomsten of van het immigratiebeleid van elk land.

Juridisch is het criterium van de nationaliteit vrij eenvoudig te hanteren. Er bestaat zelden betwisting over de nationaliteit van een persoon. Het is dan ook handig om het probleem van de rechtspositie van vreemdelingen te herleiden tot het probleem van hun nationaliteit. Bij deze reductie is de oplossing eenvoudig: indien de betrokkenen de (in casu Belgische) nationaliteit verwerven dan is de juridische achterstelling als een belangrijke drempel tot maatschappelijke integratie op een elegante wijze weggewerkt. Vanuit juridisch oogpunt is er dan een volledige *integratie* gebeurd. De niet-nationalen daarentegen blijven onderworpen aan een bijzondere behandeling die het mogelijk maakt hen op bepaalde terreinen juridisch verschillend van de eigen onderdanen te behandelen.

In zijn eerste rapport gaat het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantbeleid onder meer van dit vertrekpunt uit. Een volledig evenwicht tussen rechten en plichten komt enkel tot stand via de nationaliteitsverwerving, die dan ook moet vergemakkelijkt en aangemoedigd worden. Personen die niet over de Belgische nationaliteit (willen) beschikken zouden enkel dié rechten bekomen die corresponderen met de plichten die ze in de Belgische samenleving op zich nemen (Koninklijk Commissariaat, 1989: 38 en 52-53) (1). De gelijkberechtiging van vreemdelingen met Belgen op de diverse terreinen van het maatschappelijk leven, wordt dus onrechtstreeks afhankelijk gesteld van een te zoeken evenwicht tussen de bekomen rechten en de opgelegde verplichtingen en van een voorafgaandelijke toetsing van de opportuniteit van

deze gelijkstelling. Aldus blijft de nationaliteit waarover een persoon beschikt, bepalend voor een aantal aspecten van de juridische positie die hij inneemt.

Dit uitgangspunt grijpt terug naar de idee van het *sociaal contract* tussen de burger en de staat, evenwel aangevuld met de stelling dat dit contract pas volledig tot stand komt bij de verwerving van de nationaliteit van deze staat. Hierbij wordt er een merkwaardige combinatie gemaakt van het 18de eeuwse contractdenken en het nationalistische ideeëngoed uit de 19de en vooral 20ste eeuw. Bovendien worden de criteria om uit te maken wie tot deze *Etat-Nation* behoort, gereduceerd tot het juridische criterium van de nationaliteit. Deze reductie betekent enerzijds een vereenvoudiging, maar tegelijk hakt het op een formeel-juridische en dus in zekere zin arbitraire wijze de bevolkingsgroep in twee.

Het is niet de bedoeling van deze bijdrage om verder in te gaan op de socio-politicologische betekenis van deze optie of om ze verder te kaderen in een sociaal theoretische context. Wel willen we ingaan op de wijze waarop de nationaliteit als juridische categorie in de internationaalrechtelijke, europees-rechtelijke en internrechtelijke context hoe langer hoe meer van haar invloed verliest bij het bepalen van de rechtspositie van personen. Onze hypothese is dan dat het recent meer en meer terugrijpen in politieke kringen naar de nationaliteitsverwerving als het ultieme integratiemiddel, vanuit juridisch oogpunt achterhaald geraakt.

1. Mensenrechten voor iedereen

Vanuit historisch oogpunt verscheen de vreemdeling in het internationaal recht in de eerste plaats als iemand die onder de bescherming valt van de staat waarvan hij de nationaliteit beschikt (19de eeuw). Een ongeoorloofde behandeling van een vreemdeling was in de eerste plaats een interstatelijke aangelegenheid in die zin dat de staat van herkomst van de vreemdeling zich internationaalrechtelijk kon keren tegen de ontvangende staat. Er bestonden hierover overigens een hele reeks van

vooral bilaterale verdragen die de positie van onderdanen van de ene staat die verbleven in de andere, geheel of gedeeltelijk regelden (2).

In de 20ste eeuw laat het internationaal recht deze materie hoe langer hoe minder over aan de nationale staten zelf, maar er wordt een begin gemaakt met het ontwerpen van een minimumstandaard die voor alle mensen geldt en niet alleen voor die vreemdelingen die effectief een beroep kunnen doen op de bescherming van hun staat, al dan niet via een internationale overeenkomst. Deze ontwikkeling was ook van belang voor de interne behandeling van de onderdanen van de staten zelf. Met zulk een internationale minimumstandaard zouden de burgers zich ook kunnen beroepen tegen hun eigen staat (zie o.m. Van Dijk en Guldenmund, 1984: 164; Plender, 1985: 307-308 en Groenendijk, 1988, 107-108).

Aldus is de traditie gevestigd van het opstellen van internationale mensenrechtenverdragen die een aantal minimumrechten willen garanderen voor iedereen, ongeacht of het om de eigen onderdanen van de staat gaat of om onderdanen van andere staten. Het gaat hier onder meer om de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948, het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (E.V.R.M.), het Europees sociaal Handvest van 18 oktober 1961 (E.S.H.), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966 (I.V.B.P.R.) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten eveneens van 19 december 1966 (I.V.E.S.C.R.). Deze verdragen zijn hierover duidelijk. Zo hanteren ze bevoordingen als: 'alle menselijke wezens', 'allen', 'eenieder', 'elk individu', 'niemand', 'alle werknemers', enz. Het E.V.R.M. stelt bovendien uitdrukkelijk in art. 1 dat de Verdragssluitende partijen aan eenieder die onder haar rechtsmacht ressorteert, de rechten en vrijheden garandeert die in het Verdrag zijn opgesomd. Een gelijkaardige bepaling is opgenomen in art. 2 I.V.B.P.R.

Dit betekent niet dat er voor een aantal rechten, er geen bijzondere bepalingen zijn opgenomen voor vreemdelingen. Op de eerste plaats kunnen vreemdelingen in principe uit deze mensenrechtenverdragen geen recht op toegang tot het grondgebied van een staat putten (Plender, 1985: 318 en de uitzonderingen aldaar opgesomd) (3). Verblijfsrechtelijk beperkingen zijn onder welbepaalde voorwaarden ook mogelijk voor vreemdelingen die zich reeds (wettig of onwettig) op het grondgebied van een staat bevinden (4). Ook op het vlak van politieke bedrijvigheid zijn beperkingen voor vreemdelingen mogelijk (5). Anderzijds worden in deze mensenrechtenverdragen vaak ook expliciet rechten aan vreemdelingen toegekend (6). Wel kunnen deze beperkingen opgelegd aan vreemdelingen in strijd komen met andere bepalingen uit de mensenrechtenverdragen, zodat er een afweging moet gebeuren tussen de toekenning van het betrokken basisrecht en de beperkingsmogelijkheid door de staten t.a.v. vreemdelingen. Het bekendste voorbeeld is de afweging die het Hof voor de Rechten van de Mens uit Straatsburg opgelegd heeft in de zaak Berrehab (21 juni 1988) tussen het recht op gezinsleven (art. 8 E.V.R.M.) en de verblijfsbeperkingen die voor vreemdelingen gelden (7).

Dat de mogelijkheid tot verschillende behandeling van vreemdelingen en eigen onderdanen meer en meer beperkt wordt blijkt ook uit de zaak Moustaquim die nog bij het Hof aanhangig is. In deze zaak heeft de Commissie voor de Rechten van de Mens op 12 oktober 1989 een opmerkelijk advies gegeven aan het Hof (8). De strekking van dit advies is dat een vreemdeling die sinds kort na zijn geboorte in België heeft verbleven, wiens familie volledig in België woont en die geen enkele feitelijke band meer heeft met het land waarvan hij de nationaliteit heeft (in casu Marokko), slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden uitgezet. Veelvuldige strafrechtelijke veroordelingen kunnen hiervoor geen voldoende motivering zijn. De nationaliteit van de betrokken persoon heeft volgens de Commissie geen enkele feitelijke betekenis meer en mag dan niet aangegrepen worden om een maatregel te nemen die het

gezinsleven van de betrokkene ernstig zou verstoren. Wel erkent de Commissie de principiële mogelijkheid om buitenlanders het land uit te zetten, maar definitief in het land gevestigde vreemdelingen, kunnen feitelijk moeilijk nog als buitenlanders worden beschouwd en de Commissie verbindt hieraan in deze zaak belangrijke gevolgen. Indien het Hof op advies van de Commissie de Belgische Staat zou veroordelen, dan zal dit een wezenlijke stap zijn in de versterking van de verblijfszekerheid voor de tweede en derde generatie migranten. Tegelijk zal opnieuw het belang van de nationaliteit zelfs voor het verblijfsrecht, gerelativeerd worden (voor andere voorbeelden van de relevantie van de nationaliteit voor het verblijfsrecht zie: Groenendijk, 1988: 110-111).

Ook de Belgische Raad van State past de afweging tussen de bescherming van het gezinsleven en van de openbare orde al toe en rechtvaardigt enkel die verblijfsbeperkingen die geen onevenredige beperking betekenen van het gezinsleven van de betrokkene (9).

Het is dus reeds enkele decennia in het internationaal recht een verworven zaak dat mensenrechten ook gelden voor vreemdelingen. De zeer specifieke uitzonderingen bevestigen enkel dit uitgangspunt. Deze uitzonderingen moeten bovendien eng geïnterpreteerd worden en getoetst worden aan de andere basisrechten. De toekenning van deze rechten kan dus niet afhangen van het al dan niet voldoen van bepaalde plichten door vreemdelingen.

2. Verbod van discriminatie op grond van nationaliteit

2.1. Algemeen

Naast het toekennen van deze mensenrechten aan 'eenieder', bepalen deze verdragen meestal dat deze rechten moeten toegekend worden zonder onderscheid, op welke grond ook. Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd in art. 14 E.V.R.M. en art. 2 I.V.B.P.R. en art. 2 I.V.E.S.C.R. Dit discriminatieverbod houdt in dat bij de toekenning van de in het betrokken verdrag gegarandeerde

rechten, de staten geen onderscheid mogen maken tussen personen, om welke reden ook. Wel kan het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd worden wanneer het doel dat gesteld wordt geoorloofd is en indien de ongelijke behandeling opportuun is om dit doel te bereiken en de nadelen van de onderscheiden groep evenredig zijn t.a.v. de voordelen verbonden aan het gestelde doel (10). Een niet gerechtvaardigd onderscheid wordt dan als een discriminatie bestempeld.

In feite betekent dit dat het de staten mogelijk is om bij de toekenning van rechten een onderscheid te maken, onder meer naar nationaliteit indien dit onderscheid redelijk is en objectief verantwoord. Het maken van onderscheid naar nationaliteit is dus aan voorwaarden verbonden. Bovendien mag het niet gaan om rechten waarvan de toekenning volgens de bewoordingen van de verdragsteksten niet kan worden geweigerd (vb. recht op leven). Maar indien het mogelijk blijkt om vreemdelingen van bepaalde rechten uit te sluiten dan moet dit bijzonder gemotiveerd zijn naar middel en doel, dit wil zeggen dat het te bereiken doel geoorloofd moet zijn en de gebruikte middelen evenredig aan het voordeel dat de betrokken staat eruit wil halen. Zo oordeelde het Hof voor de Rechten van Mens op 28 mei 1985 in de zaak Abdulaziz e.a. dat met betrekking tot het immigratiebeleid een staat onderscheid kan maken tussen verschillende nationaliteiten alnaargelang de bijzondere band die er bestaat tussen het land van herkomst en het ontvangende land (11).

2.2. Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit heeft evenwel enkel betrekking op die rechten die in de betrokken verdragen zijn opgenomen. De meeste mensenrechtenverdragen bevatten geen algemeen discriminatieverbod. Dat betekent dat voor sociaal-economische rechten er meestal geen beroep kan gedaan worden op dit discriminatieverbod. Dit uitgangspunt werd echter door

de evolutie in de interpretatie en toepassing van het I.V.B.P.R. verlaten.

Vooraf de recente ontwikkelingen inzake de interpretatie van art. 26 zijn hiervoor van belang. In dit artikel staat: 'Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet'. Verder geeft dit artikel een aantal 'verboden' discriminatiegronden aan, maar deze opsomming is niet volledig, wat blijkt uit de formulering 'op welke grond ook'. Tot voor kort bestond er in de literatuur discussie over de al dan niet zelfstandige betekenis van dit artikel, maar sinds de uitspraak van het V.N.-Comité voor de rechten van de mens (12) van 7 april 1987, bestaat hierover geen echte betwisting meer (13). Volgens het Comité mag een staat in de wetgeving zelf die zij uitwerkt (ongeacht de verplichting of de opportuniteit van zodanige uitwerking) geen ongerechtvaardigd onderscheid invoeren. Het Comité benadrukt dat de wetgeving als dusdanig en niet alleen de toepassing ervan, getoetst moet worden aan het niet-discriminatiebeginsel. Het Comité voegt eraan toe dat uit de voorbereidende teksten van het Verdrag geen beperking van het toepassingsgebied tot de rechten die verzekerd zijn in het I.V.B.P.R. zelf kan worden afgeleid. Het Comité geeft bij wijze van voorbeeld een reeks van materies aan die door andere internationale verdragen worden geregeld, zoals onder meer het I.V.E.S.C.R. (14), en die onder dit discriminatieverbod vallen. We kunnen dus aannemen dat alle terreinen van het overheidsoptreden aan de niet-discriminatieverplichting onderworpen zijn.

Dit uitgangspunt geldt volgens het Comité ook voor het onderscheid naar nationaliteit in de wetgeving van de gebonden staten. Zo veroordeelde het Comité in een beslissing van 29 maart 1989 de Franse Staat uitdrukkelijk omdat ze in haar militaire pensioenswetgeving een minder gunstige behandeling had voorzien voor oud-militairen uit het Franse leger met de Senegalese nationaliteit (15). Onderscheid naar nationaliteit in de wetgeving moet dus ook getoetst worden aan het discriminatieverbod van art. 26.

Wel is het mogelijk dat in deze toetsing het onderscheid naar nationaliteit als gerechtvaardigd naar voor komt, rekening houdend zoals hoger aangeduid, met de doelstellingen, de gebruikte middelen en de evenredigheid daartussen. Maar er is dus een bijzondere motivering voor dit onderscheid vereist. Zo duidde het Comité en het I.V.B.P.R. een aantal terreinen van het maatschappelijke leven aan waarin zulk een onderscheid mogelijk gerechtvaardigd zou zijn. Het zijn de traditionele terreinen zoals de verblijfswetgeving, het stemrecht en het bekleden van openbare en politieke functies. Op deze terreinen zou de nationaliteit toch als beslissende factor kunnen worden beschouwd. Maar eens aan vreemdelingen rechten in deze sfeer worden toegekend, moet deze toekenning weer onderworpen worden aan de discriminatiecontrole, zodat het best mogelijk is dat onderscheid naar nationaliteit binnen de verblijfswetgeving niet dienstig kan geoordeeld worden om het gestelde (geoorloofde) doel te bereiken (voor meer details over de directe werking van deze bepaling, de standpunten van dit Comité en de hier verdedigde stellingen zie: Verschueren: 1988). Hoger hebben we er op gewezen dat ook op deze terreinen de vrijheid van de staten meer en meer aan beperkingen onderworpen zijn.

Het is hoopgevend voor de Belgische situatie dat de Raad van State in een arrest van 6 september 1989 het niet-discriminatiebeginsel in deze zin heeft toegepast. Zo vernietigde de Raad van State in het K.B. van 10 augustus 1985 dat een bijkomend inschrijvingsgeld oplegde voor bepaalde buitenlandse leerlingen in het lager onderwijs, terwijl voor Belgische leerlingen in het algemeen de kosteloosheid van het lager onderwijs geldt. Het I.V.E.S.C.R. legt aldus de Raad van State de kosteloosheid van het lager onderwijs op (art. 13) en de nationaliteit van de leerlingen is geen gerechtvaardigde grond om hierop een onderscheid te voorzien (16).

2.3. Het E.E.G.-Verdrag

Naast deze recente ontwikkelingen in het internationale recht inzake de mensenrechten, bestaat er reeds langere tijd een welbekend en zeer belangrijk principiëel verbod op discriminatie naar nationaliteit, meer bepaald in het E.E.G.-Verdrag. Art. 7 van dit Verdrag verbiedt elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit op die terreinen die tot de werkingssfeer van het Verdrag behoren. Deze centrale bepaling is verder in dit Verdrag uitgewerkt voor wat betreft de verschillende materies die in het Verdrag aan bod komen. Zo houdt art. 48 een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in tussen de werknemers der Lid-Statens, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. De voorkeursbehandeling die E.G.-vreemdelingen hieruit putten is door het Europese gemeenschapsrecht overigens tot vele andere terreinen van het maatschappelijke leven uitgebreid, ondermeer omtrent het recht op binnenkomst en verblijf.

Bovendien heeft de rechtspraak in dit verband een stevige basis uitgebouwd voor de sanctionering van indirecte discriminatie naar nationaliteit. Hiermee wordt bedoeld de discriminatie die het gevolg is van een ogenschijnlijk objectieve voorwaarde die wordt gesteld voor het verkrijgen van een bepaald recht, maar die moeilijker te vervullen is door personen van een andere nationaliteit. Een voorbeeld daarvan is de verblijfsduurvoorwaarde. In de Belgische wetgeving op het bestaansminimum wordt zo een verblijfsduur van vijf jaar geëist alvorens het recht op een bestaansminimum kan toegekend worden. Deze voorwaarde die voordien enkel gold voor niet-Belgische gerechtigden en dus een openlijke discriminatie op grond van nationaliteit betekende, werd door het K.B. van 27 maart 1987 ingevoerd voor alle gerechtigden. Het is evenwel duidelijk dat deze voorwaarde moeilijker te vervullen is door buitenlanders dan door Belgen, zodat we kunnen spreken van een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit (zie hierover Verschueren, 1987: 9-11 en Louis, 1989: 30-31).

Algemeen wordt aangenomen dat dit discriminatieverbod enkel slaat op de onderdanen van de E.G.-Lid-Staten (zie uitvoerig hierover Verschueren, 1990, 302-305), maar dit uitgangspunt gaat ons inziens in tegen de letter en de geest van het Verdrag. Wat de werknemers betreft heeft artikel 48 van het Verdrag het over de werknemers der Lid-Staten, een term die in de economische zin van het woord moet worden begrepen, gezien het economische karakter van het Verdrag. Deze verdragsbepaling stelt immers het vrije verkeer van werknemers in als het vrije verkeer van één van de klassieke produktiefactoren, in casu arbeid, en dit ter realisering van een gemeenschappelijke markt. De nationaliteit van deze produktiefactor is, eens hij tot de gemeenschappelijke markt behoort, vanuit het economisch standpunt van het E.E.G.-Verdrag niet relevant. Dit betekent dat een produktiefactor die deel uitmaakt van de gemeenschappelijke markt, als een 'Europese' faktor zou moeten worden behandeld en dus zonder onderscheid naar nationaliteit. Dit is het Europese gemeenschapsrecht althans zo uitgewerkt voor het vrije verkeer van goederen. Het afgeleide gemeenschapsrecht (Verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968) heeft evenwel het vrije verkeer van werknemers beperkt tot die werknemers die effectief over de nationaliteit van de Lid-Staten beschikken en de niet-E.G.-werknemers uitgesloten van deze verdragsbepalingen. Daardoor wordt de betekenis van het verbod tot discriminatie voor niet-E.G.-migranten beperkt. Dit is evenwel betreurenswaardig, te meer daar het Europese gemeenschapsrecht over een goed nalevingsmechanisme beschikt, o.m. via de zogenaamde directe werking en de inbreukprocedures en de prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie. Het europeesrechtelijk discriminatieverbod is dus veel effectiever dan het principe uit het I.V.B.P.R. dat in de praktijk vaak moeilijk afdwingbaar is.

Door het niet opnemen van niet-E.G.-burgers, mist de Europese trein bovendien de aansluiting met een mogelijk belangrijke evolutie in het burgerschapsbegrip. De in wezen economische uitgangspunten van het gemeenschapsrecht, zouden een belangrijke inspiratiebron kunnen zijn

voor een sociaal-economische definiëring van het burgerschap, in tegenstelling tot de traditioneel staatsnationalistische benadering. In de recente wijziging van de nationaliteitswetgevingen in verschillende Europese landen was overigens reeds een toenemende invloed merkbaar van de sociaal-economische band met een land, als grond tot het verkrijgen van de nationaliteit van dat land. Toch bleef deze band secundair. In een Europees perspectief zou deze band als een primaire band moeten worden beschouwd, zodat het Europese burgerschap, waarover er zoveel gesproken wordt, een burgerschap zou zijn dat gedefinieerd wordt als het deel uitmaken van de Europese sociaal-economische gemeenschap, los van staatsnationalistische overwegingen, in de zin van de bloedverwantschap met eigen onderdanen of van de plaats van geboorte (het traditionele *ius sanguinis* en *ius soli* in het nationaliteitsrecht). Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zou dan ten volle kunnen gelden ook voor niet E.G.-onderdanen die in de Europese Gemeenschap aanwezig zijn en aldus zou een belangrijke stap kunnen worden gezet naar hun daadwerkelijke gelijkberechtiging.

2.4. Het internationaal privaatrecht

Een laatste terrein waar de nationaliteit steeds meer aan betekenis inboet is het internationaal privaatrecht (I.P.R.). Hoe langer hoe minder is in het I.P.R. de nationaliteit beslissend om uit te maken welk nationaal rechtsstelsel de privaatrechtelijke problemen met een internationaal element beheerst. De nationaliteit van de partijen wordt hierin steeds minder belangrijk en vaker wordt rekening gehouden met de 'effectiviteit' van deze nationaliteit. Bij gebrek aan 'effectiviteit' wordt dan gegrepen naar het recht van de woonplaats, van de verblijfplaats, van de plaats van de rechtbank die over het geschil oordeelt of wordt de keuze aan de partijen overgelaten (17).

3. Een gelijkstellingswet

Het belang van de nationaliteit neemt dus in het internationaal en Europees recht hoe langer hoe meer af (zie tevens Hammar, 1986: 245-246). De juridische gelijkstelling tussen vreemdelingen en eigen onderdanen van de staten neemt vanuit deze internationale en Europese hoek hoe langer hoe meer toe. Een mogelijke bezegeling hierbij zou kunnen zijn het zeer soepel toekennen van de nationaliteit aan die vreemdelingen die reeds feitelijk als burgers van een bepaald land kunnen beschouwd worden. Deze optie wordt door het Koninklijk Commissariaat gevolgd (Koninklijk Commissariaat, 1989: 52-55). Hiermee valt het Commissariaat terug op de nationaliteit als juridische categorie, en dit op een moment dat de nationaliteit in het recht steeds meer aan belang inboet. De uitholling van het nationaliteitsbegrip maakt een soepelere of zelfs automatische toekenning van de nationaliteit enerzijds gemakkelijker legitimeerbaar naar de eigen bevolking, maar anderzijds versterkt het blijven vasthouden aan de nationaliteit als ultiem juridisch integratiemiddel terug de rol van de nationaliteit.

Deze legitimeerbaarheid is tegenover de buitenlandse bevolking overigens minder vanzelfsprekend. De nationaliteit behoudt nog steeds een connotatie van historische samenhang die voor heel wat migranten (nog) niet met de Belgen kan gedeeld worden. De instrumentalistische visie op de nationaliteit die hierbij gehanteerd wordt past wellicht in een westers denkpatroon, maar sluit niet aan bij het cultuurpatroon van heel wat migranten. Hun nationaliteit verwijst naar een veel breder toebehoren, meer bepaald op het vlak van cultuur en godsdienst.

De internationaalrechtelijke tendens om de nationaliteit voor de rechtspositie zoveel mogelijk uit te schakelen, zou daarentegen wel kunnen bevestigd worden door een zogenaamde gelijkstellingswet. In het begin van de jaren 80 werd er terzake in Nederland een voorstel uitgewerkt (18). Enige tijd later werd een vergelijkbaar voorstel van wet op de gelijkstelling en de gelijke behandeling

van vreemdelingen en Belgen bij het Belgische parlement ingediend (19). Deze voorstellen hebben heel wat discussie losgeweekt, maar zijn nog niet tot een wettelijk resultaat gekomen (20). Het uitgangspunt van deze voorstellen is dat aan vreemdelingen die een in tijd onbepaald verblijfsrecht in het land hebben verkregen, een bijzonder statuut zou worden verleend dat hen juridisch gelijkstelt met de onderdanen van het betrokken land. Wel zouden een aantal zeer specifieke uitzondering hierop worden voorzien, zoals het stemrecht, de regels van het I.P.R. en inzake de paspoorten. Voor ondermeer verblijf en tewerkstelling zouden zij geen bijzonder statuut meer hebben, zodat voor hen geen juridische beperkingen op het vlak van verblijf of de toegang tot de arbeidsmarkt meer kunnen gelden. Ook andere rechten, waarvan de toekenning in de wetgeving afhankelijk is van het beschikken over de (Belgische) nationaliteit, zouden hen niet meer kunnen geweigerd worden. De gelijkgestelde vreemdelingen zouden automatisch aan deze nationaliteitsvereiste voldoen.

De totstandkoming van dergelijke wetgeving zal naast de versteviging van het juridisch statuut van buitenlanders, tevens een belangrijke symbolische functie vervullen in die zin dat aan de publieke opinie duidelijk zou worden gesteld dat buitenlanders principieel gelijkwaardige en gelijkbetrochte burgers zijn. Het symbolische karakter van zulk een wetgeving zou in de Belgische context nog versterkt worden omdat het een ommekeer zou betekenen van het beleid dat de laatste jaren werd gevoerd om op het vlak van het vreemdelingenbeleid signalen in de andere richting uit te sturen. Naar de publieke opinie toe werd vooral een restrictief beleid t.a.v. vreemdelingen naar buiten gebracht zodat de indruk werd versterkt dat vreemdelingen alleen maar voor problemen zorgen (21), een beleid dat overigens legitimerend werkt t.a.v. materiële discriminaties in de dagelijkse praktijk (Groenendijk, 1988: 112-115).

Het recente rapport over het Allochtonenbeleid van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het overheidsbeleid, kiest nog eens uitdrukkelijk voor deze optie en

geeft er zelfs de voorkeur aan boven een versoepeling van de nationaliteitswetgeving. Het symbolische karakter van zulke wetgeving lijkt haar onmiskenbaar (*Allochtonenbeleid*, 1990: 94-95). Het toekennen van zo'n juridisch gelijkbehandelingsstatuut zou zelfs op middellange termijn het succes van een soepelere nationaliteitswetgeving vergroten, omdat de drempel tot de nationaliteitsverwerving van het ontvangstland dan geleidelijker zou kunnen gebeuren.

Zulk beleid zou overigens kunnen kaderen in een aanpak van het nationaliteitenprobleem op Europees gemeenschapsvlak. Dit zou kunnen worden opgelost via een Europees burgerschap waarbij het recht op gelijke behandeling vooral steunt op een sociaal-economische band. Die Europese nationaliteit zou dan meer moeten zijn dan een optelsom van de nationaliteiten van de Lid-Staten, om te vermijden dat het staatsnationalisme zou worden vervangen door een Europees nationalisme.

Besluit

Uit het voorgaande volgt dat gelijkberechtiging en nationaliteit steeds verder van elkaar worden losgekoppeld, zowel op internationaal als op Europees vlak. De weg van een volkomen juridische integratie via de nationaliteitsverwerving dreigt dan ook achterhaald te raken, ondanks de juridisch-instrumentalistische en politiek-electorale voordelen. De andere weg van integratie via een herdefiniëring van het burgerschapsbegrip in een niet-nationalistisch perspectief, sluit beter aan bij de onomkeerbare mundialisering en europeanisering van het maatschappelijk en economisch leven, waarbij de rol van de onderscheiden nationale staten meer en meer wordt teruggedrongen ten voordele van de invloed van regionale en mondiale economische en politieke samenwerkingsverbanden (zie bijv. E.G., O.E.S.O., Raad van Europa, V.N., GATT). Deze weg is evenwel op het vlak van de publieke discussie nog haast onbetreden. We hebben in deze bijdrage enkel de eerste stappen daartoe willen zetten, stappen die in de evolutie van het internationaal en Eu-

ropees recht in de jaren 80 reeds duidelijk terug te vinden zijn. Willen we in deze richting verder gaan dan zal in ieder geval bij de bepaling van de rechtspositie van duurzaam in het land verblijvende vreemdelingen, niet meer als uitgangspunt kunnen fungeren de precieze afweging van rechten en plichten, maar wel de principiële gelijkberechtiging.

VOETNOTEN

- (1) Zo stelt het rapport dat een belangrijke voorwaarde tot de wederzijdse aanvaarding een juiste dosering is van rechten en plichten zowel bij de autochtonen als bij de allochtonen, als in hun onderlinge verhouding (p. 38). Een volkomen evenwicht ontstaat er bij de nationaliteitsverwerving, schrijft het rapport verder (p. 53).
- (2) Het ging hier meestal om de zogenaamde 'Verdragen van vriendschap, handel en zeevaart' die op de eerste plaats een soort van economische vriendschapsverdragen waren die de gelijke behandeling van elkaars onderdanen in het handelsverkeer stipuleerden.
- (3) Zie expliciet Bijlage bij het E.S.H. bij art. 18 en art. 12, vierde lid I.V.B.P.R. dat impliciet enkel aan de eigen onderdanen van een staat het recht verleent om deze binnen te komen.
- (4) Zie art. 5, eerste lid, f, E.V.R.M.; art. 2 vierde Protocol bij het E.V.R.M. en art. 12 I.V.B.P.R.
- (5) Zie art. 16 E.V.R.M. en art. 25 I.V.B.P.R.
- (6) Zie art. 4, vierde Protocol bij het E.V.R.M. i.v.m. het verbod op collectieve uitzetting.
- (7) Voor de tekst ervan en een commentaar van H. STEENBERGEN zie *Bulletin van het Nederlandse juristencomité voor de mensenrechten (N.J.C.M.-bulletin)*, 1988, 579-586.
- (8) Voor de tekst ervan en een commentaar van H. STEENBERGEN zie *N.J.C.M.-bulletin*, 1990, 218-231.
- (9) Zie o.m. R.v.St., Marcassoli, nr. 27.053, 22 oktober 1986, *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 1987, nr. 45, 27.

- (10) Deze definitie van discriminatie in het kader van de toekenning van rechten werd reeds door het Europees Hof voor de rechten van de mens op 23 juli 1968 vastgelegd in de zogenaamde Belgische Taalzaken.
- (11) *Publ. Cour*, série A, vol. 94.
- (12) Dit Comité werd door het I.V.B.P.R. ingesteld om de nationale rapporten die door de staten worden gemaakt m.b.t. de toepassing van het Verdrag te beoordelen. Het Comité spreekt tevens zijn mening uit over klachten m.b.t. verdragsschendingen door gebonden staten die aan het Comité worden gemeld door andere staten, wat zelden gebeurt, ofwel door individuen. België heeft enkel de klachtprocedure door andere staten erkend, maar niet die door individuele personen. Bij de viering van 40 jaar mensenrechten in december 1988, kondigde de regering aan om het Facultatief Protocol daarover te ondertekenen maar dit is tot nu toe niet gebeurd.
- (13) Voor de tekst van deze beslissing en een commentaar van ZWART, T., zie *N.J.C.M.-bulletin*, 1987, 377-391.
- (14) Het I.V.E.S.C.R. heeft betrekking op een zeer breed veld van economische, sociale en culturele rechten zoals: het recht op arbeid (art. 6), billijke en gunstige arbeidsvoorwaarden (art. 7), collectieve arbeidsbescherming (art. 8), sociale zekerheid (art. 9), bescherming en bijstand (art. 10), een behoorlijke levensstandaard (art. 11), gezondheidszorg (art. 12), onderwijs (art. 13-14), culturele en wetenschappelijke ontplooiing (art. 15).
- (15) Voor de tekst van deze beslissing en een commentaar van HERINGA, T., zie *N.J.C.M.-bulletin*, 1989, 883-888.
- (16) R.v.St., M'Feddal e.a., nr. 32.989, 6 september 1989, gepubliceerd in: *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1989, 1294.
- (17) Zie hierover o.m. de analyse in het deel III van het rapport van het Koninklijk Commissariaat van november 1989, p. 327-335. Deze analyse werd uit-

gevoerd om na te gaan welke gevolgen een dubbele nationaliteit zou hebben op het internationaal privaatrechtelijke statuut van de betrokkene vooral m.b.t. de toepassing van het personen- en familierecht. De conclusie dat er geen gevolgen zouden zijn omdat het I.P.R. in deze materie geen rekening meer houdt met de nationaliteit (p. 330: 'dit principe wordt...volledig teniet gedaan' en p. 335 'deze onmogelijkheid') gaat echter in tegen de meer genuanceerde analyse elders in dit deel van het rapport.

- (18) Zie *Gelijk geregeld; over de rechtspositie van duurzaam in Nederland verblijvende vreemdelingen*, Nijmegen, Ars Aequi, 1983, 231 p.
- (19) *Gedr. St.*, Senaat, 1984-85, nr. 877/1 (VAN PUYM-BROECK).
- (20) Op een vrij laconieke wijze heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State dit voorstel als ongrondwettelijk afgedaan omdat art. 6 van de Grondwet voor de toegang tot de openbare dienst door vreemdelingen voor elke toelating een aparte wet vereist en er dus geen algemene openstelling van de openbare dienst mogelijk is: *Gedr. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 331/2. Ondertussen is dit grondwetsartikel wel voor herziening vatbaar verklaard, maar het is nog niet gewijzigd.
- (21) Een belangrijk voorbeeld daarvan is de verlenging in mei 1990 van het inschrijvingsverbod voor vreemdelingen in enkele Brusselse gemeenten en in Luik. In een studie had het Koninklijk Commissariaat aangetoond dat deze beperkingsmogelijkheden geen effect hadden in de praktijk of zelf een averechts effect (zie Koninklijk Commissariaat, 1990, 589 e.v.). Ondanks deze voorkennis en het manifest zuiver symbolische karakter van deze wetgeving vond de regering het toch nodig dit negatieve signaal m.b.t. de aanwezigheid van buitenlanders te blijven uitzenden.

BIBLIOGRAFIE

- Gelijk geregeld; over de rechtspositie van duurzaam in Nederland verblijvende vreemdelingen*, Nijmegen, Ars Aequi, 1983, 231 p.
- GROENENDIJK, C. (1988), 'Le rôle changeant de la nationalité pour la condition juridique des étrangers', in *La condition juridique de l'étranger hier et aujourd'hui*, Nijmegen, Faculteit der rechtsgeleerdheid, 101-115
- HAMMAR, T. (1986), 'Citizenship: membership of a Nation and of a State', *International Migration*, 735-748.
- KONINKLIJK COMMISSARIAAT VOOR HET MIGRANTENBELEID (1989), *Integratie(beleid): een werk van lange adem*, Deel I, *Bakens en eerste voorstellen*, Brussel, november, 75 p.
- KONINKLIJK COMMISSARIAAT VOOR HET MIGRANTENBELEID (1990), *Voor een harmonische samenleving*, Deel III, *Feiten en toelichting van de voorstellen*, Brussel, juni, 1106 p.
- LOUIS, B. (1989), 'Le droit belge de la sécurité d'existence aux réfugiés', *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 9-64
- PLENDER, R. (1985), 'De mensenrechten van vreemdelingen in Europa', in *Buitenlandse minderheden in Vlaanderen-België*, MARTENS, A. en MOULAERT, F. (ed.), De Nederlandsche Boekhandel, Antwerpen, 307-324.
- VAN DIJK, P. en GOLDENMUND, R.M.A. (1984), 'Behandeling van vreemdelingen en het volkenrecht', in *Gelijk geregeld; over de rechtspositie van duurzaam in Nederland verblijvende vreemdelingen*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 156-175.
- VERSCHUEREN, H. (1987), 'Enkele actuele juridische aspecten inzake de toekenning van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, het bestaansminimum en de O.C.M.W.-dienstverlening aan vreemdelingen en

vluchtelingen', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 43, 3-26.

VERSCHUEREN, H. (1988-89), 'Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de rechtspositie van vreemdelingen', *Rechtskundig Weekblad*, 689-696.

VERSCHUEREN, H. (1990), *Internationale arbeidsmigratie. De toegang tot de arbeidsmarkt voor vreemdelingen naar Belgische, internationaal en Europees gemeenschapsrecht*, Brugge, Die Keure, 1990, 549 p.

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (1989), *Allochtonenbeleid*, 's Gravenhage, 215 p.