

Academiejaar
2021 – 2022

Burgerschap en nationaliteit: een monogaam huwelijk? *Non, Sire!*

Een juridische analyse in het licht van de beginselen
van gelijkheid en non-discriminatie

Citoyenneté et nationalité: un mariage monogamique? Non, Sire !
Bürgerschaft und Nationalität: eine monogame Beziehung? Nein, Sire!

Ali MOHIBBI

Master in de rechten

Meesterproef Thesis
Module **Publiekrecht**

Promotor
Prof. dr. Dirk VANHEULE

1^e assessor
Dr. Mathieu LELOUP

2^e assessor
Prof. dr. Cedric JENART



Universiteit Antwerpen
| **Faculteit Rechten**



[Dit is een verbeterde versie van de thesis]

Kunstwerk op de omslag: Eugène LAERMANS (1864-1940), *Een stakingsavond*, 1893.

Origineel kunstwerk: KMSKB

Foto en omslagontwerp: © Ali MOHIBBI

Een belangrijke gebeurtenis in de geschiedenis van het Belgisch burgerschap is ongetwijfeld de arbeidersopstand van 1886. Het juridisch burgerschap werd van dan af verruimd met sociale rechten, maar tegelijkertijd ook afhankelijk gesteld van Belgische nationaliteit.

Arbeiders die scheelzagen van ellende gingen als “*kinderen van België*” politieke, maar bovenal sociale rechten opeisen. Niet alleen onderscheidden ze zich af van vreemdelingen, de in bepaalde kringen van deze arbeidersbeweging levende idee van de vreemde overheersing legde bovendien de kiemen voor verregaande discriminatie op grond van nationaliteit. “*Een Belg beklaagde zich erover dat hij geen werk vond omdat hij niet Duits was ‘aangezien onze patriotten, handelaars, industriëlen, bankiers, etc. (om onze openbare diensten niet te vergeten) hun ateliers, magazijnen en kantoren vullen met moffen of andere vreemdelingen’*”.

Ingevolge de koude oorlog tussen Frankrijk en Duitsland begon zelfs de nationaliteit van de koning en koninklijke familie voor het eerst een rol te spelen in de propaganda van de arbeidersbeweging. Belangrijk hierbij is de Duitse nationaliteit die Leopold II via zijn vaderlijke lijn werd toegedicht. In 1831 speelden criteria andere dan de Belgische nationaliteit om de Belgische troon te bestijgen (zie *infra* 9, nr. 15).

“Welke nationaliteit heeft koning Leopold II?

Via zijn moeder, een Orléans, is hij Frans.

Via zijn vader, een Saksen-Coburg, is hij Duits.

Via zijn civiele lijst is hij Belgisch.”

Bronnen: M. VAN GINDERACHTER, *Het rode vaderland*, Tielt, Lannoo, 2005, 57-58 en verwijzingen aldaar; J. DEFERME, “Geen woorden maar daden”, *BTNG* 2000, (131) 132.



Robert GWATHMEY (1903-1988), *Nobody Around Here Calls Me Citizen*, 1943, © Weisman Art Museum Minneapolis – *fair use*-conform gebruik (zoals bepaald in titel 17, sectie 107 Amerikaanse Auteurswet; toestemming University of Minnesota)

Robert GWATHMEY was een wit sociaal-realistische kunstschilder. In zijn werk is de notie burgerschap sterk aan de orde. Hoewel de titel van dit werk (*Nobody Around Here Calls Me Citizen*) en de typerende gegevens, inzonderheid het getalmerk en de donkere huidskleur, een prosopografie zijn van de Afro-Amerikanen aan wie in 1943 gelijke rechten werden ontzegd, kan de uitgedragen boodschap worden doorgetrokken naar de problematiek van de (onbegrensde) nationaliteitsgebondenheid van burgerschap. Een ongelijke behandeling op grond van nationaliteit is niet toegelaten, behoudens het voorhanden zijn van zeer sterke overwegingen. Net zoals huidskleur is de nationaliteit een *niet* of, in weinig voorkomende gevallen, moeilijk te *veranderen* eigenschap. Dat laatste houdt verband met de ruime appreciatiemarge van de staten bij het al dan niet openstellen van de eigen nationaliteit, maar ook bij het beoordelen van de hiervoor ingediende aanvragen.

Bronnen: WEISMAN ART MUSEUM, *Robert Gwathmey: Nobody Around Here Calls Me Citizen*; K. L., KARST, *Belonging to America: Equal Citizenship and the Constitution*, New Heaven, Yale University Press, 1989, p. 43 e.v.

Deze pagina werd opzettelijk leeg gelaten

Samenvatting

RELEVANTIE -- Burgerschap kan juridisch worden gedefinieerd als het deelhebben van de natuurlijke persoon-inwoner aan de stadsrechten, zijnde de burgerlijke, de politieke en de sociaal-economische rechten. Meestal wordt burgerschap gekoppeld aan de nationaliteit. Men gaat er immers van uit dat het genot en de uitoefening van rechten en plichten enkel aan, in dit geval, de Belgen toekomen. Maar is dat ook juist?

ONDERZOEKSOPZET: PROBLEEMSTELLING EN METHODE(N) VAN HET ONDERZOEK -- De wetgever heeft op grond van art. 191 van de Belgische Grondwet de mogelijkheid om (bepaalde) vreemdelingen achter te stellen. In crisistijden is de nationaliteit een uitstekend instrument om te discrimineren bij het toekennen van rechten en vrijheden. Toch is die bevoegdheid meer en meer onder druk komen te staan. Er bestaat immers zoiets als de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Het zijn *fundamentele* beginselen, die zelfs een bij wet bepaald onderscheid naar nationaliteit in vraag kunnen stellen. De vraag is bijgevolg: *In welke mate is het burgerschap nog nationaliteitsgebonden in het licht van de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie?*

Dat is de centrale onderzoeksvraag die opgedeeld wordt in twee subonderzoeksvragen. Een eerste vraag is erop gericht na te gaan waar in de wetgeving de nationaliteit een rol speelt en welke zijn elementen andere dan de nationaliteit die het burgerschap afbakenen. Een tweede vraag dient de discriminatie die uit vraag één voortvloeit te toetsen aan de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie.

Het onderzoek verloopt aan de hand van de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer. De eerste subonderzoeksvraag is beschrijvend van aard, de tweede evaluerend.

RESULTATEN -- De fundamentele rechten en vrijheden, zoals het petitierecht, het recht om een vennootschap op te richten komen aan “eenieder” toe. Dat betekent dat ook de vreemdeling, zonder in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning, zich op die rechten kunnen beroepen. Een aantal andere rechten zijn dan afhankelijk van het bezit van de Belgische nationaliteit. Te denken valt het kiesrecht en de verkiesbaarheid. Het betreffen belangrijke rechten die het staatsbestel vormgeven. Toch is dat niet altijd het geval, zo wat het lokaal niveau betreft (provincies en gemeenten). Tussen die twee “extremen” komen een resem andere voorwaarden aan bod. Een voorbeeld is het ingeschreven zijn in het bevolkings- of het vreemdelingenregister.

Deze pagina werd opzettelijk leeg gelaten

Schematisch



Bevolking naar nationaliteit (op 1 januari 2022)

Belgen: 10.100.333 Niet-Belgen (inclusief EU): 1.483.675
 Niet-Belgen (exclusief EU): 550.325

Bron: statbel.fgov.be (consultatie 24 juni 2022)

	Nationaliteit (BE of gelijkge- steld ¹)	Gelijkheid en non- discriminatie?	Andere criteria
Vreemdelingenwet	X	JA	
Kiesrecht en verkiesbaarheid	X	Nee: Prov. & Lok.²	
Ambtenarenrecht	X	Nee: APKB en VPS³	
Petitierecht			Iedereen (aanwezig in BE)
Bestuursrecht (Openb., Formele M)			Iedereen (aanwezig in BE)
Bestuursrecht - Volksraadpleging			Inwoner
BW en WIPR			Iedereen; uitz. verblijf- plaats ⁴ en inschrijving be- volkingsregister
Gerechtelijk recht (algemeen)			Iedereen (aanwezig in BE)
Gerechtelijk recht (Notaris, advocaat, gerechtsdeurwaarder)	X	Nee: notaris, ge- rechtsdeurw. & adv.	
Wetboek Economisch recht			Iedereen (aanwezig in BE)
Wetboek VV			Iedereen (aanwezig in BE)
Strafwetboek en Strafvordering			Iedereen (aanwezig in BE)
Slachtofferhulp			Iedereen (aanwezig in BE)
Belastingrecht			Iedereen (aanwezig in BE)
Arbeidsrecht			Regelmatig verblijf
Geneeskundige verzorging			Rijksregister OF toegelaten verblijf > 3M
Onderwijsrecht (basis & secundair)			Iedereen (aanwezig in BE)
RMI			Belg OF vreemdeling met verblijfsrecht
PENSIOEN WERKNEMERS			Regelm. verb. vgl. arbeidsR
IGO	X	Neen	

| Art. 191 Gw. 1e zins?

- 1 Gelijkgesteld = nationaliteiten vermeld in wederkerigheidsverdragen, vluchtelingen en staatlozen (*infra* 14, nrs. 26-29)
- 2 Op provinciaal en lokaal vlak = schending beginselen van gelijkheid en non-discriminatie
- 3 Afbrek aan “legaliteit” of minstens het evenredigheidsbeginsel - schending beginselen van gelijkheid en non-discriminatie
- 4 Verblijfplaats: vooral bij WIPR bij aanwijzing internationale bevoegdheid en toepasselijk recht

“Uiteindelijk zullen we van de berg gaan houden, alleen al om het feit dat die ons gedwongen heeft het uiterste van onszelf te geven, ons voor één kostbaar moment hoog boven het gewone leven heeft getild, en ons de schoonheid heeft laten zien van soberheid, kracht en puurheid, die we nooit gekend zouden hebben als we de berg niet rechtstreeks tegemoet waren getreden en hard met haar gevochten hebben”

– SIR F. YOUNGHUSBAND

(Vertaling uit R. HARVIE, *Why We Run*, Utrecht, Tirion Uitgevers, 2011, 71).

Deze pagina werd opzettelijk leeg gelaten

Dankwoord

Het meesterproeftraject is een heuse reisweg, die vol zit met avontuur en ervaringen. Vanuit de probleemstelling tracht je immers met al de denkkraft en creativiteit die je hebt “de wereld te verbeteren”. Het is een belangrijk proces waarin je leert om een onderwerp te doordringen. Evenwel is het ook een ontmoeting met jezelf, een beproeving van beperkte intellectuele vermogens en van je mentale weerbaarheid.

Niettegenstaande een student alleen op “juridische” reis trekt, werd ik hierbij voortreffelijk gegidst door twee leermeesters. Bij deze wil ik hen en de personen die op mijn pad verschenen om me te helpen mijn einddoel te bereiken, allemaal op hun manier, dan ook oprecht en met grootste respect bedanken.

Mijn dankbaarheid gaat in de eerste plaats uit naar mijn promotor, leermeester en sinds tweede bachelor mijn grote voorbeeld, prof. dr. Dirk VANHEULE. Het is zijn verdienste geweest om middels het initiële thesisonderwerp mijn interesses te doorgronden. Zonder zijn begeleiding en leerrijke, soms wat “harde” feedback was het haast onmogelijk geweest de – in woorden van Sir YOUNGHUSBAND – aangewezen “berg” van meesterproef tegemoet te treden. Het was een intellectueel genoeg een promotor te hebben die je daarbij dwingt het uiterste van jezelf te geven, om zodoende boven het gewone leven te kunnen stijgen.

Prof. dr. Freek LOUCKX verdient niet alleen als leermeester en mijn tweede grote voorbeeld, maar bovendien als mens een bijzonder woord van dank. Ik bedank hem voor de relevante, tevens waardevolle grondige studies, de toegankelijkheid, de gesprekken omtrent de sociale rechten en voor zijn aandacht en zijn bezorgdheid aangaande mijn persoonlijk wedervaren.

Daarnaast ben ik dr. Mathieu LELOUP en prof. dr. Cedric JENART ontzettend dankbaar voor de tijd die ze hebben genomen om, in hun hoedanigheid van assessor, de thesis te lezen en mij hierop te beoordelen.

In laatste orde een dankwoord aan mijn mama en papa voor de onmetelijke bijstand die ze mij vanuit de andere kant van de aardbol hebben geboden. Akhil en de kleine Ryan bedank ik voor hun morele steun.

Ali Mohibbi

Antwerpen, lente van 2022

Deze pagina werd opzettelijk leeggelaten

INHOUD

<i>Samenvatting</i>	<i>iv</i>
<i>Schematisch overzicht</i>	<i>vi</i>
<i>Dankwoord</i>	<i>x</i>
<i>Lijst van voornaamste afkortingen</i>	<i>xiv</i>

INLEIDING	1
AFDELING 1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	1
§ 1 Situering van het onderwerp en stand van zaken	1
§ 2 Onderzoeksopzet: probleemstelling, relevantie en finaliteit	2
§ 3 Onderzoeksvragen, beperkingen van het onderzoek en onderzoeksmethode(n)	4
AFDELING 2. ONDERZOEKSSTRUCTUUR	6

HOOFDSTUK I.

GLOBALISERING EN BEGINSLEN VAN GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE: GRENZEN AAN BURGERSCHAP GESTOELD OP NATIONALITEIT	8
--	----------

AFDELING 1. BAND BURGERSCHAP EN NATIONALITEIT. DE EVOLUTIE VAN EEN HUWELIJK	8
§ 1 Polygamie. <i>Sire, il n'y a pas seulement la nationalité!</i>	8
§ 2 Monogamie: het belang van sociale rechten	9
AFDELING 2. GRENZEN AAN BURGERSCHAP GESTOELD OP NATIONALITEIT	14
§ 1 Eerste grens: (fictieve) gelijkstelling bepaalde niet-Belgen	14
A. Wederkerigheidsverdragen	14
B. Vluchtelingen- en Staatlozenverdrag	15
§ 2 Tweede Grens: beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie	16
A. Bronnen: internationale verdragen en grondwet en bijzondere wetten	16
1. Rassendiscriminatieverdrag (IVUR)	16
2. Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR)	17
3. Verdrag Economische, Culturele en Sociale Rechten (IVESCR)	17
4. Kinderrechtenverdrag (IVKR)	18
5. Europees Mensenrechtenverdrag (EVRM)	18
6. Grondwet (Gw.)	21
B. Doorkijkje: uitbesteding van wetgevende bevoegdheid en het verbod van discriminatie naar nationaliteit	23
C. Verfijning in de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie: naar (geïntegreerde benadering van) het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit	24

HOOFDSTUK II.	
ANALYSE VAN DE BELGISCHE WETGEVING	28
AFDELING 1. VREEMDELINGENRECHT	28
AFDELING 2. PUBLIEKRECHT	29
§ 1 Het kiesrecht en de verkiesbaarheid	29
§ 2 Het ambtenarenrecht	31
§ 3 Het petitierecht	33
§ 4 Het bestuursrecht	34
A. Openbaarheid van bestuur	34
B. Formele motivering van bestuurshandelingen	35
C. Volksraadpleging	35
AFDELING 3. PRIVAATRECHT: BW EN WIPR	36
AFDELING 4. GERECHTELIJK (PRIVAAT)RECHT	37
AFDELING 5. ECONOMISCH RECHT	38
§ 1 Het Wetboek Economisch Recht (WER)	38
§ 2 Het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (WVV)	38
AFDELING 6. STRAFRECHT	39
§ 1 Het Strafwetboek (Sw.) en Wetboek van Strafvordering (Sv.)	39
§ 2 De Slachtofferhulp	39
AFDELING 7. BELASTINGRECHT	40
AFDELING 8. SOCIAAL RECHT	41
§ 1 Het arbeidsrecht	41
§ 2 Het recht op geneeskundige verzorging	41
§ 3 Het onderwijsrecht: basis en secundair	42
§ 4 Het recht op maatschappelijke integratie	42
§ 5 Het pensioenrecht	43
§ 6 De inkomensgarantie voor ouderen	44
CONCLUSIES	46
BIBLIOGRAFIE	48

Lijst van voornaamste afkortingen

A&MR	<i>Asiel&Migrantenrecht</i>
AIJC	<i>Annuaire International de Justice Constitutionnelle</i>
AIJC	<i>Annuaire International de Justice Constitutionnelle</i>
AJP	<i>Aktuelle Juristische Praxis</i>
Ann.dr.	<i>Annales de droit</i>
Ann.dr.Louvain	<i>Annales de droit de Louvain</i>
Ann.ét.eur.	<i>Annales d'études européennes</i>
Annales. HSS	<i>Annales. Histoire, Sciences Sociales</i>
APuZ	<i>Aus Politik und Zeitgeschichte</i>
Art(t).	Artikel(en)
Br J Sociol.	<i>British Journal of Sociology</i>
BS	<i>Belgische Staatsblad</i>
BTNG	<i>Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis</i>
Bull.off.	<i>Bulletin officiel des lois et arrêtés royaux de la Belgique</i>
BW	Burgerlijk Wetboek
BWHI	Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen
CDPK	<i>Chroniques de Droit Public - Publiekrechtelijke Kronieken</i>
CESCR	VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten
d.i.	dit is/dat is
DDHC	<i>Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen</i>
EAP EVRM	Eerst Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens - of het Straatsburgse Hof
ELJ	<i>European Law Journal</i>
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GROM	<i>Groninger Opmerkingen en Mededelingen: Magazijn voor Leerstellige Rechtsvergelijking op Historische Grondslag</i>
Gw.	Grondwet
GwH	Grondwettelijk Hof
Harv.ILJ	<i>Harvard International Law Journal</i>
HESH	Herzien Europees Sociaal Handvest
HRLR	<i>Human Rights Law Review</i>
HYIEL	<i>Hungarian Yearbook of International law and European Law</i>
ICLQ	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
IVUR	Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie

KB	Koninklijk Besluit
LEI	Universiteit Leiden
MJIL	<i>Michigan Journal of International Law</i>
MJSS	<i>Mediterranean Journal of Social Sciences</i>
MvT	Memorie van Toelichting
NQHR	<i>Netherlands Quarterly of Human Rights</i>
NTM/NJCM	<i>Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten/Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten</i>
Ord.Gem.	Ordonnantie Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
RBDC	<i>Revue Belge de Droit Constitutionnel</i>
RBDI	<i>Revue Belge de Droit International</i>
RBDI	<i>Revue Belge de Droit International</i>
RCADI	<i>Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye</i>
Rev.dr.ULg	<i>Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège</i>
RIEJ	<i>Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques</i>
RQDI	<i>Revue québécoise de droit international</i>
RW	<i>Rechtskundig Weekblad</i>
Sociol.Soc.	<i>Revue Sociologie et Société</i>
Sv.	Strafvordering (wetboek)
Sw.	Strafwetboek
T.Gem.	<i>Tijdschrift voor Gemeenterecht</i>
TBP	<i>Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht</i>
TORB	<i>Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid</i>
TvA	<i>Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken</i>
TVW	<i>Tijdschrift Voor Wetgeving</i>
Vgl.	Vergelijk
VN	Verenigde Naties
Vw.	Vreemdelingenwet
WBN	Wetboek Belgische Nationaliteit
WER	Wetboek Economisch Recht
WIPR	Wetboek Internationaal Privaatrecht
WT	<i>Wetenschappelijke Tijdingen</i>
WVV	Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen

“[C]e n’est point parce qu’une personne porte une nationalité qu’elle jouit, où qu’elle soit, de ses droits les plus fondamentaux; c’est simplement parce qu’elle fait partie de ce qu’on appelait autrefois « le genre humain »”¹

INLEIDING

AFDELING 1

PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODE VAN ONDERZOEK

§ 1 *Situering van het onderwerp en stand van zaken*

1. NATIONALITEITSGEBONDEN BURGERSCHAP -- “*De Belgen en hun rechten*”, zo luidt het opschrift van titel II Gw. Op zichzelf beschouwd is dit een lichtend voorbeeld van het nationaliteitsgebonden burgerschap. De nationaliteit komt tot uitdrukking in de notie “*Belgen*” (*infra* 12-13, nrs. 19-23). De “*rechten*” (en de plichten²) leggen dan weer de basis³ voor een juridisch-normatieve invulling van het burgerschapsconcept (*infra* 8, nr. 14). Wie Belg is, heeft krachtens de tekst van de Grondwet het genot van alle in België geldende rechten.

De *niet*-Belg, thans zowat één tiende van de bevolking⁴, is letterlijk en figuurlijk achtergesteld⁵. Art. 191 Gw. bepaalt slechts: “*Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen*”. Vooral die laatste zinsnede heeft het voorwerp uitgemaakt van discussies, ook publiekelijk gevoerd. Hieruit komt naar voren dat het debat omtrent het deelhebben van niet-Belgen in het rechtsverkeer veel stof doet opwaaien⁶. De maatschappelijke uitdagingen zijn legio, en inzonderheid de ontwikkeling van het internationaal recht verhoogt de complexiteit van het debat.

2. *NO PLACE THE NON-NATIONAL HANGS HIS HAT?*⁷ -- Op twee terreinen van het recht speelt de nationaliteit, zo blijkt uit de rechtsleer⁸, een belangrijke rol. Traditioneel gaat het om de

¹ M. VERWILGHEN, *Conflicts de nationalités. Plurinationalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 466.

² Het element “plicht” staat onder druk. Zo werd de militaire dienstplicht opgeschort: wet 31 december 1992 tot wijziging van de dienstplichtwetten, gecoördineerd op 30 april 1962, *BS* 8 januari 1993, 100. Sinds 2021 is de opkomstplicht voor de Vlaamse gemeenteraads- en provincieverkiezingen afgeschaft: Dec.VI. 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021, 77.778.

³ Titel II Gw. omvat het fundament waarop het overige recht berust.

⁴ STATBEL, “Diversiteit naar herkomst in België”, 1 januari 2022.

⁵ A. EIDE, C. KRAUSE en A. ROSAS, *Economic, Social & Cultural Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2001, 19.

⁶ DE STANDAARD, “Van broedvolk naar kostenpost”, 19 maart 2022; LA LIBRE, “Réfugiés ukrainiens en Belgique: l’octroi de l’aide sociale « n’est pas un choix politique, c’est la loi »”, 17 maart 2022; DE TIJD, “Discussie over leefloon Oekraïense vluchtelingen”, 16 maart 2022; DE STANDAARD, “Muur rond sociale zekerheid wordt gebouwd op drijfzand”, 3 oktober 2019 (LOUCKX: “die decreten zullen worden aangevochten voor het Grondwettelijk Hof”); KNACK, “Vreemdelingen zijn niet in elke gemeente gelijk voor de wet”, 7 september 2018.

⁷ Naar G. DAVIES, “Any Place I Hang My Hat?” or: Residence is the New Nationality”, *ELJ* 2005, 43-56.

⁸ D. VANHEULE, S. BOUCKAERT en M.-C. FOBLETS, “Grondrechten van vreemdelingen: de toepassing van artikel 191 door het Arbitragehof”, *TBP* 2005, (319) 320.

politieke rechten, zoals het kiesrecht en de verkiesbaarheid. Politieke rechten *sensu stricto* raken aan de aspecten van de nationale soevereiniteit, en meer bepaald de volheid en het exclusief karakter van gezagsuitoefening op het grondgebied⁹. Daarnaast speelt de nationaliteit een rol in aantal niet-contributieve sociaalrechtelijke regelingen die – weliswaar om budgettaire overwegingen – aan niet-Belgen worden ontzegd. Illustratief hiervoor is de inkomensgarantie voor ouderen.¹⁰ Voor het gros van de sociale rechten hanteert de wetgever de “*verblijfsvoorwaarde*” of de “*inschrijving in een bepaald register*”¹¹, criteria die ruimer zijn dan de nationaliteit.¹²

Aangaande de burgerlijke rechten, geldt het principe dat de niet-Belg het genot heeft van alle privaatrechtelijke rechten “*die uit het natuurrecht volgen*”¹³ (vgl. met het criterium “eenieder” in mensenrechten). In 1969 waren dit vooral de familierechten, de persoonlijke en de intellectuele vermogensrechten¹⁴. Daarnaast wordt in de rechtsleer aanvaard dat er geen enkele reden bestaat om een vreemdeling, mits hij meerderjarig is, te weren uit het contractenrecht¹⁵. Hier zijn het de *algemene* criteria die de burgerlijke bekwaamheid vaststellen¹⁶.

§ 2 Onderzoekopzet: probleemstelling, relevantie en finaliteit

3. PROBLEEMSTELLING -- Dit onderzoek zal inhaken op de hierboven aangehaalde discussie omtrent de mate waarin de nationaliteit het burgerschap juridisch afbakent. Maar *waarom* het nationaliteitsgebonden burgerschap, en *wat* is nu juist het probleem?

Doorgaans wordt middels de nationaliteit de rechtsband aangeduid die een individu op “natuurlijke”¹⁷ wijze aan een staat(svolk)¹⁸ verbindt. De “*natuur zelve*” wijst, reeds bij de geboorte,

⁹ M. SCEVENELS, “De politieke status van vreemdelingen”, *Jura Falc.* 1982-83, (483) 486.

¹⁰ W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch Sociaal Recht*, II, *Handboek Belgisch Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2017, nr. 902 en 907.

¹¹ M. LYS en B. RENAULD, “Le principe constitutionnel d’égalité et les étrangers : du critère de la nationalité à celui du droit de séjour”, *RBDC* 2013, 199-228.

¹² S. BOUCKAERT, “Titel 8. Grondrechten en minimumvoorzieningen. In welke mate zijn verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatus nog toegelaten” in A. VAN REGENMORTEL en H. VERSCHUEREN (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 329-400.

¹³ A. VRANCKX, “De rechtstoestand van de vreemdeling in België”, *RW* 1969, (1345) 1348.

¹⁴ A. VRANCKX, “De rechtstoestand van de vreemdeling in België”, *RW* 1969, (1345) 1348.

¹⁵ J.-Y. CARLIER, “Le droit des étrangers en Europe. La lente évolution du principe de non-discrimination en raison de la nationalité”, *Ann.ét.eur.* 1998, (189) 191; Vgl. E. PATAUT, “La nationalité: un lien contesté” in E. JEULAND en S. MESSAI-BAHRI (eds.), *Les nouveaux rapports de droit*, Parijs, IRJS, 2013, (153) 165: “*Sous l’angle de la jouissance des droits privés, il n’y a plus aucune raison de faire un traitement différent de l’étranger (...)*”.

¹⁶ Artt. 1123-1125 (oud) BW.

¹⁷ Vgl. IGH 6 april 1955, *Nottebohm Case* (Liechtenstein/Guatemala), *ICJ Rep.* 1955, (4) 23: het Internationaal Gerechtshof omschreef de nationaliteit als “*a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence*”; zie Arbitragehof 28 mei 2003, nr. 75/2003, overw. A.1.1. (middelenonderdeel Minister-raad): nationaliteit is een “natuurlijk uitvloeisel van het soevereiniteitsbeginsel”.

¹⁸ De historische etymologie van het staatsvolk gaat terug op de Romeinse “*Natio*”, de godin van de geboorte, afstamming en herkomst, om vervolgens in de achttiende eeuw te worden herboren als drager van de nationale

de betrekking van het kind tot de familie, en via die laatste ook de betrekking tot de staat¹⁹. Dit is niet verwonderlijk. Net zoals het klassieke afstammingsrecht²⁰ dient de nationaliteit een “*specifieke en inherent discriminatoire doelstelling*”, die erop gericht is het persoonlijke toepassingsgebied van de wet te organiseren²¹. Zij is verworpen tot een “status”²², een toegangsbewijs.

Ofschoon *ex art.* 191 Gw. de wetgever gemachtigd is om de niet-Belgen achter te stellen wanneer hij bepaalde wetten in het leven roept, rijzen er heel wat vragen over de verenigbaarheid van die wetten met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Dit zijn *fundamentele* beginselen die zelfs een “bij wet bepaald” onderscheid naar nationaliteit, en hiermede de nationale soevereiniteit²³, op losse schroeven zetten²⁴. Hoe ver kan de wetgever immers gaan? Wat zijn de gevolgen van globalisering op het onderscheid naar nationaliteit?

Bij gebreke in het Belgische recht aan een systematische, *algehele*, studie over de rol van de nationaliteit als instrument voor de afgrenzing van het genot en de uitoefening van rechten²⁵ – en dus burgerschap – dringt een uitgebreider onderzoek zich op.

4. RELEVANTIE -- “[T]ous les nationaux sont des citoyens et seuls les citoyens sont des nationaux”²⁶. In de zin zoals aangehaald, vat deze these de relevantie van het onderzoek wellicht goed samen. Het onderzoek is ten eerste *theoretisch* relevant²⁷. De vaststelling is dat er geen definitie van de notie “burgerschap” voorhanden is in de Belgische wetgeving. In de rechtsleer wordt hij op verschillende manieren gedefinieerd. Het onnauwkeurig gebruik ervan is duister en

soevereiniteit, zie R. TINNEVELT, “Soevereiniteit en exclusie. Over de relatie tussen natie, staat en democratie”, *Ethiek & Maatschappij* 2005, (3) 5.

¹⁹ T. A., SANNES, *Het staatsverband: eene vergelijkende rechtsstudie*, doctoraatsthesis Rechten LEI, 1875, 1.

²⁰ Hiermee wordt bedoeld de erfrechtelijke discriminatie van niet-erkend buitenhuwelijks kind, om het huwelijk te beschermen. In die zin: “*Autrement dit, il faut être un héritier pour pouvoir profiter de l’héritage*”, zie G. NOIRIEL, “Socio-histoire d’un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIXe siècle”, *Genèses* 1995, (4) 20; Vergelijkbaar met het nationaliteitsgebonden burgerschap is “[o]ok het erfrecht, [...] verbonden met het politieke, sociale en economische stelsel”, zie uitbereid M. PUELINCKX-COENE, “Het erfrecht in de twintigste eeuw als spiegel van een maatschappelijke ommekeer”, *TPR* 2001, 203-219.

²¹ E. PATAUT, “La nationalité: un lien contesté” in E. JEULAND en S. MESSAI-BAHRI (eds.), *Les nouveaux rapports de droit*, Prijs, IRJS, 2013, (153) 154.

²² Vgl. F. RIGAUX, “La nécessaire modernisation du droit des étrangers”, *Ann.dr.* 1971, (291) 292.

²³ Zie voor het soevereiniteitsbegrip C. MAES, “Het soevereiniteitsbegrip in artikel 33 van de Belgische Grondwet. Of hoe de slagpin uit een rokend pistool werd gehaald” in J. VAN NIEUWENHOVE, S. SOTTIAUX, C. BEHRENDT en W. PAS (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten 4*, Brugge, die Keure, 2019, 39-79.

²⁴ Zie in dezelfde zin C.A.J.M. KORTMANN, “Positivism, soevereiniteit en recht”, *NJB* 1997, (482) 483.

²⁵ Het is een belangrijke vraag die ruime aandacht heeft gekregen in de buitenlandse rechtsleer: (Canada) H.P. GLENN en D. DESBIENS, “L’appartenance au Québec : citoyenneté, domicile et résidence dans la masse législative québécoise”, *McGill LJ* 2003, 117-174; (Italië) B. GUIGUET, *Citoyenneté et nationalité: limites de la rupture d’un lien*, doctoraatsthesis Rechten EUI (Florence), 1997, 426 p; (Frankrijk) CONSEIL D’ÉTAT (ed.), *La citoyenneté: Être (un) citoyen aujourd’hui*, Parijs, La Documentation Française, 2018, 211 p; (Zwitserland) R. ARGAST, S. ARLETTAZ en G. ARLETTAZ, “Citoyenneté, nationalité en formation nationale en Suisse 1798-1925”, *SQ Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs* 2003, 129-146; (Nederland) H.H.M. BEUNE en A.J.J. HESSELS, *Minderheid – Minder recht? Een inventarisatie van bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen allochtonen en autochtonen*, ’s-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1983, 494 p.

²⁶ C. LEBEN, “Nationalité et citoyenneté en droit constitutionnel”, *Revue Controverses* 2009, (151) 152.

²⁷ P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 23.

vaak aanleiding tot verwarring. Hier kan kortweg worden volstaan met een door VERWILGHEN aangereikte omschrijving. Hij definieerde burgerschap als “*jouissaient de la plénitude des droits*”²⁸. Bovendien, welke de criteria zijn om als burger deel te nemen in het rechtsverkeer heeft nog geen voorwerp uitgemaakt van een systematische studie. En hoewel er heel wat rechtsleer voorhanden is over de discriminatiegronden in het afgrenzen van dat deelnemen, blijft het eerder moeilijk²⁹ om bijdragen te vinden over het leerstuk van discriminatie op grond van nationaliteit. De rechtspraak is vaak apodictisch geformuleerd, met weinig aandacht voor de geschiedenis³⁰ van de toegepaste regel. Toch is de historische ontwikkeling van het recht van bijzondere waarde om bijvoorbeeld het verband te zien tussen het eigendomsrecht (*d.i.* burgerlijk recht) en het socialezekerheidsrecht (*infra* 11-12, nr. 18). De studie is ten tweede ook *praktisch* relevant. Het impliceert dat onderzoeksresultaten nuttig zullen zijn voor de praktijk.

5. FINALITEIT -- Deze studie tracht de leemte in de rechtsleer te vullen, door een inventarisatie op te maken³¹ van de criteria die het Belgische burgerschap juridisch aflijnen, het betreft met name de nationaliteit. Zij gaat daarnaast nader in op de onenigheid die het gevolg is van de praktische toepassing van discriminatie naar nationaliteit. De bestaande opvattingen worden kritisch benaderd, verder onderbouwd, gepreciseerd en aangevuld. Hierbij bestrijkt het onderzoek een complex geheel van burgerlijke, politieke en sociaaleconomische rechten (*infra* 5, nr. 8).

§ 3 Onderzoeksvragen, beperkingen van het onderzoek en onderzoeksmethode(n)

6. CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG -- Centraal in dit onderzoek staat de zoektocht naar de functie die de nationaliteit vervult in het Belgische burgerschap. In het bijzonder ligt de focus op de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie, alsook op de correcties door globalisering aangebracht. De centrale onderzoeksvraag luidt: *In welke mate is burgerschap nog nationaliteitsgebonden, in het licht van de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie?*

7. SUBONDERZOEKSVRAGEN -- Vermits de centrale onderzoeksvraag omvangrijk is, volgt hierna de opsplitsing³² in meer eenduidige deelvragen³³.

²⁸ M. VERWILGHEN, *Conflicts de nationalités. Plurinationalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 79.

²⁹ NWO, “Equality for non-nationals? Nationality discrimination as a new challenge for non-discrimination law”, www.nwo.nl: “Detailed legal instruments and case-law have been developed [with regards to] discrimination on the grounds of protected features, including sex/gender and race/ethnicity. By contrast, clear and consistent rules are lacking where discrimination on the grounds of nationality is concerned”.

³⁰ Zie verder PH. VAN LEYDEN, “Rechtsgeschiedenis zei u? Eh ... Hoezo?”, *GROM* 1994, 1-11.

³¹ P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 30.

³² Zie P. VERSCHUREN, H. DE WIT, C. JANSEN, C. SIEBURGH, J. FLEUREN, L. DE GROOT en T. MERTENS, *Het opstellen van een juridisch onderzoeksplan*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2006, 7.

³³ Deze deelvragen zijn geherformuleerd om taalkundig beter aansluiten op de centrale onderzoeksvraag.

- a. *Waar speelt de nationaliteit nog een rol bij het bepalen van burgerschap en welke zijn de afbakeningselementen andere dan de nationaliteit?*
 - i. *Wat houden de noties “burgerschap” en “nationaliteit” juridisch in?*
 - ii. *Bestaat er een (grond)recht op nationaliteit voor de niet-Belg?*
- b. *Is het nationaliteitsgebonden burgerschap in overeenstemming met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie (...)?*
 - i. *(...) zoals deze voortvloeien uit de Belgische Grondwet?*
 - ii. *(...) zoals deze voortvloeien uit de internationale verdragen?*

8. BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK -- Bovendien is het belangrijk om de geschetste problematiek voldoende af te bakenen en vooraf duidelijk aan te geven wat de beperkingen van de studie zijn³⁴. Het is niet mogelijk om alle bestaande (federale en deelstatelijke) wetgeving te onderzoeken op het afbakeningselement van de nationaliteit en elementen andere dan deze.

Om redenen van haalbaarheid wordt het onderzoek beperkt tot volgende rechtstakken³⁵: het vreemdelingenrecht, het kiesrecht en de verkiesbaarheid, het ambtenarenrecht, het petitierecht, het BW en het WIPR, het WER, het WVV, het Sw., de Sv., de wet Slachtofferhulp, het belastingrecht, het arbeidsrecht, het recht op geneeskundige verzorging, het onderwijsrecht, het recht op maatschappelijke integratie, het pensioenrecht en de inkomensgarantie voor ouderen.

Het bijzonder bestuursrecht valt buiten het bestek van deze studie. Het is een uitzonderingsrecht, daar de fundamentele ongelijkheid³⁶ de overheid in een betere rechtspositie plaatst dan de bestuurde. De *bestuurde* is geen burger (*infra* 8, nr. 14). Inzake het bestuursrecht wordt het onderzoek daarom beperkt tot de openbaarheid, de formele motivering en de volksraadpleging.

Bovendien beperkt het onderzoek zich tot toetsing van die rechten aan de Grondwet en gelet op de samenloop van grondrechten ook aan de internationale instrumenten, te weten het IVUR, het IVRK, het IVBPR, het IVESCR en het EVRM. Van belang is om ook stil te staan bij het Vluchtelingen- en staatlozenverdrag. Het recht van de Europese Unie is reeds veelvuldig bestudeerd³⁷ en zal om die reden geen deel uitmaken van dit onderzoek als zodanig – de Europese burgers kunnen voor heel wat rechten worden gebracht onder het principe van de wederkerigheid³⁸, zodat ze voor die rechten als *de facto* Belgen kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer.

³⁴ P. SCHOUKENS, K. HENDRICKX en E. TERRY, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 24.

³⁵ Samengesteld op basis van indeling op rechtsdatabank Jura.

³⁶ Zie I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, nrs. 25 en 34.

³⁷ O.a. J. BERGER, “Staatsbürgerschaft als Ware – von Goldenen Pässen und der Europäischen Union”, *ZaöRV* 2021, 1033-1058 en DOI: 10.17104/0044-2348-2021-4-1033; M.J. GAROT, *La citoyenneté de l’Union européenne*, Parijs, L’Harmattan, 2000, 365 p ; zie bijvoorbeeld ook F.J.L. PENNING, “EU-burgerschap en toegang tot sociale voordelen over de grens. Is er verschil tussen marktburgers en sociale burgers?”, *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2012, 4-25.

³⁸ *Infra* 14, nr. 26.

9. ONDERZOEKSMETHODE(N) -- Ten slotte dient stilgestaan te worden bij de methoden van het onderzoek. Het onderzoek verloopt aan de hand van wetgeving, rechtspraak en rechtsleer, zodat het als klassiek³⁹ kan worden aangemerkt. Er geldt niettemin een “gebondenheid van de onderzoeksmethodologie aan specifieke deelvragen”⁴⁰.

De eerste onderzoeksvraag streeft een beschrijvende doelstelling na. Hierbij is de keuze van de methodologische werkwijze beperkt tot deze van de interpretatie⁴¹. Er is geopteerd voor een combinatie van de verschillende soorten van interpretatie.

Wat de tweede deelvraag betreft, vereist de studie een *evaluatie* van de wetgeving in het licht van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. Er is hierbij gekozen om de interne evaluatiecriteria te hanteren. Dit impliceert dat de wetgeving wordt getoetst aan de algemene rechtsbeginselen en de hiërarchisch hogere rechtsregels.

AFDELING 2 ONDERZOEKSSTRUCTUUR

10. ALGEMEEN: TERMINOLOGIE -- Er dient aandacht te worden gevestigd op de keuze voor en het gebruik van enkele termen doorheen dit onderzoek. Zo worden enerzijds de begrippen “Belg” en “staat van Belg” en anderzijds “niet-Belg”, “vreemdeling”, “personen van andere nationaliteit” en “*non-national*” gelijkgesteld. De term “nationaliteit” verwijst enkel naar de nationaliteit van de natuurlijke personen (of het individu)⁴². Hoewel sommige auteurs wel een onderscheid maken, worden doorheen dit werk de termen “grondrechten”, “fundamentele rechten” en “mensenrechten” door elkaar gebruikt. De hierbij gebruikte term “eenieder” of “een ieder” hebben betrekking op personen die zich op het grondgebied bevinden, tenzij anders vermeld. Overige specifieke begrippen worden bij het gebruik ervan toegelicht.

11. HOOFDSTUK I: GLOBALISERING EN BEGINSELEN VAN GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE: GRENZEN AAN BURGERSCHAP GESTOELD OP NATIONALITEIT -- Ter inleiding wordt het grondplan geschetst door de kernbegrippen burgerschap en nationaliteit te duiden (afdeling 1). De studie van burgerschap is van primordiaal belang aangaande de criteria die, als het ware, de

³⁹ P. SCHOUKENS e.a. (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 18.

⁴⁰ H. TIJSSEN, *De juridische dissertatie onder de loep*, doctoraatsthesis Rechten Tilburg University, 2009, 173.

⁴¹ L. KERSTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer*, Brugge, die Keure, 2017, 27-28 en 30.

⁴² Naast natuurlijke personen bezitten ook rechtspersonen nationaliteit, zie hiervoor L. MAZEAUD, “De la Nationalité des Sociétés”, *JDI* 1928, 30-66; evenwel wordt doorgaans het criterium van de statutaire of werkelijke zetel gebruikt, zie bv. M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 309 (vn. 1018); J.L. BLACKMAN, “State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law”, *MJIL* 1998, (1141) 1146.

toegangspoorten van het rechtsleven juridisch aflijnen. Zij verschaft tevens waardevolle inzichten in de diepere beweegredenen van nationaliteit als bron van rechten en plichten. In afdeling 2 wordt vervolgens met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie de fundamentele gelegd voor het onderzoek.

12. HOOFDSTUK II: ANALYSE VAN DE BELGISCHE WETGEVING -- In hoofdstuk II volgt de opbouw. In het afgebakend deel van het recht wordt op zoek gegaan naar de voor burgerschap bepalende criteria. Het onderzoek spitst zich bijgevolg toe op het vreemdelingenrecht (afdeling 1), het publiekrecht (afdeling 2), het privaatrecht (afdeling 3), het gerechtelijk recht (afdeling 4), het economisch recht (afdeling 5), het strafrecht (afdeling 6), het belastingrecht (afdeling 7) en het sociaal recht (afdeling 8). Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de overeenstemming van de wetgeving met de voormelde fundamentele.

13. CONCLUSIES -- Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies, met onderstreping van de samenhang van het werk en de voornaamste vernieuwingen en verduidelijkingen, evenals de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.

HOOFDSTUK I

GLOBALISERING EN BEGINSELEN VAN GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE: GRENZEN AAN BURGERSCHAP GESTOELD OP NATIONALITEIT

AFDELING 1

BAND BURGERSCHAP EN NATIONALITEIT. DE EVOLUTIE VAN EEN HUWELIJK

§ 1 *Polygamie. Sire, il n'y a pas seulement la nationalité!*⁴³

14. BURGERSCHAP: DEFINITIE EN PLAATS BINNEN RECHTSSYSTEEM -- De notie “burgerschap” komt in haar juridische opvatting niet voor in het Belgisch recht. De lering in de deelstatelijke wetgeving⁴⁴ wijst veeleer naar het *louter* sociologische⁴⁵ en morele⁴⁶ burgerschap – deze duiden onderscheidenlijk op de volwaardige deelname aan en het handelen naar de *normen en waarden* van een samenleving.

Juridisch, daarentegen, kan burgerschap worden omschreven als het deelhebben van een natuurlijke persoon-*inwoner* aan de “stadsrechten”, zijnde de burgerlijke, de politieke én de sociaaleconomische rechten, die in respectievelijk de achttiende, de negentiende en de twintigste eeuw uitkristalliseerden.⁴⁷ Het concept “stadsrechten” is zwaar van betekenis. Aan de basis ligt een *Contrat social*⁴⁸. Het sociaal contract krijgt gestalte in de Grondwet, en meer bepaald in titel II “*De Belgen en hun rechten*”. Belangrijk hierbij is dat de stedeling op gelijke wijze deelneemt aan het rechtsverkeer⁴⁹. Hij is *géén* onderdaan of object van grondeigenaar⁵⁰, noch staat hij met alles en iedereen in verbinding zoals op het platteland – hij is burger.

15. BURGERSCHAP: HISTORISCHE CRITERIA -- Aanmerkelijk aan het burgerschap was de samenhangigheid die rond de principes van gelijkheid en vrijheid was ontstaan – er was vooralsnog geen sprake van een “natie”. Niet de afkomst⁵¹, noch de eigendom⁵², wel de *hoofdverblijfplaats*

⁴³ Geïnspireerd op de beroemde woorden van J. DESTRÉE: “*Sire, il n'y a pas de Belges*” (1912).

⁴⁴ Zo, Ord.Gen. 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers, *BS* 30 mei 2017, 60.204.

⁴⁵ T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, 8-10.

⁴⁶ E. D’ANNIBALE, *Politieke rechten voorbij de grenzen van burgerschap. Een onderzoek naar de morele grondslagen van de politieke rechten van immigranten*, lopend, doctoraatsthesis Wijsbegeerte KU Leuven.

⁴⁷ Deze definitie is gebaseerd op o.a. M. VERWILGHEN, *Conflicts de nationalités. Plurinationalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 79-80.

⁴⁸ C.L. D’ÉPINAY, “Un nouveau contrat social est-il pensable dans un monde globalisé?” in G. BAJOIT (ed.), *Le contrat social dans un monde globalisé*, Fribourg, Academic Press, 2008, (31) 32-35 en 41.

⁴⁹ J. LEERSEN, “Burgerschap en historisme” in L. VERSTEEGH, A. VAN WAGENINGEN en J.-J. WIRKEN (eds.), *De veelzijdige burger*, Amsterdam, Pallas, 2005, (65) 66.

⁵⁰ D. HEIRBAUT, *Privaatrechtsgeschiedenis van de Romeinen tot heden*, Gent, Academia Press, 2005, 186.

⁵¹ P. SAHLINS, “La nationalité avant la lettre: les pratiques de naturalisation en France sous l’Ancien Régime”, *Annales HSS* 2000, 1081-1089 en DOI: 10.3406/ahess.2000.279901.

⁵² Eenieder heeft (sindsdien) recht op eigendom: vgl. Art. 11 Grondwet van 7 februari 1831, *Bull.off.* 1831.

werd bijgevolg zowat het belangrijkste criterium voor rechtstoepassing in de negentiende eeuw. Gevestigde buitenlanders⁵³, ongeveer 3% van inwoners, werden uitsluitend op grond van hun hoofdverblijf *als Belgen* behandeld⁵⁴. In het geringe burgerlijke en economische recht, maar ook in het strafrecht was die gelijkberechtiging op volkomen wijze doorgevoerd. Het is een lijn die de wetgever bovendien in een *tijdelijke*⁵⁵ wet, met name de toenmalige vreemdelingenwet volgde. Door de wet van 22 september 1835 enkel op de *niet-inwoners* toepasselijk te verklaren⁵⁶, gaf de wetgever stilzwijgend aan dat de *gevestigde buitenlanders* op de voornoemde domeinen van het recht geen vreemdelingen waren.

De Belgische nationaliteit leverde slechts politiek bekwaamheid op. Het kiesrecht, de verkiezbaarheid en de leidinggevende posities in het openbaar ambt kwamen uitsluitend de Belgen toe⁵⁷. Blijkens nader onderzoek dient in de eerste helft van achttiende eeuw het belang van de Belgische nationaliteit evenwel niet te worden overschat. Kijk bijvoorbeeld maar naar de *Duitse* prins VON SAKSEN-COBURG. Hij werd in 1831 zelfs de eerste koning der Belgen, zonder voordien ook maar tot Belg te zijn genaturaliseerd. Noch het decreet van het National Congres⁵⁸, noch enige andere akte⁵⁹ kunnen het tegendeel en dus zijn staat van Belg staande houden.

§ 2 *Monogamie: belang van sociale rechten*

16. VERRUIMING BURGERSCHAP -- Bemerkt dat welgestelde “burgers” reeds burgerschap genoten, daar hun eigendomsrechten en door het betalen van cijns tevens hun politieke rechten onder de bescherming van de wet vielen⁶⁰. De lagere klasse van de samenleving kon in beide opzichten maar beperkt deelnemen aan het rechtsverkeer.

Verruimend was de “*kroon*”⁶¹, met name de sociale rechten⁶², die ingevolge de arbeidersopstand van 1886⁶³ op burgerschap kwam te zitten, maar die zich tegelijkertijd ook leende tot een

⁵³ N. COUPAIN, “L’expulsion des étrangers en Belgique (1830-1914)”, *BTNG* 2003, (5) 11 en 41.

⁵⁴ Voorstel van wet tot wijziging der voorwaarden van het inboorlingschap, *Parl.St.* Kamer 1906-07, nr. 45, 1.

⁵⁵ Art. 7 wet 22 september 1835 ‘concernant les étrangers résidant en Belgique’, *Bull.off.* 1835, 643.

⁵⁶ Artt. 1 en 2, 1° wet 22 september 1835 ‘concernant les étrangers résidant en Belgique’, *Bull.off.* 1835, 643.

⁵⁷ F. CAESTECKER, “Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)”, *BTNG* 2010, (345) 348-349 en 352.

⁵⁸ Decreet 4 juni 1831 ‘qui proclame S.A.R. le prince de Saxe-Cobourg, roi des Belges’, *Bull.off.* 1831, 357.

⁵⁹ Enkel impliciet benoemde de koning zich: “*Belge par votre adoption*”, zie E. HUYTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique* (1830-1831), IV, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 165.

⁶⁰ Zie ook K. DE VRIES, “Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders. Great Expectations”, *A&MR* 2017, (257) 258.

⁶¹ C. JOPPKE, “From liberal to neoliberal citizenship: A commentary on Marion Fourcade”, *Br J Sociol.* 2021, (181) 181 en DOI: 10.1111/1468-4446.12825.

⁶² Vgl. E. DE GIER, “Arbeid en burgerschap: Een verwaarloosde twee-éénheid”, *TvA* 1988, (15) 16.

⁶³ Zie voor revolutie J. PUISSANT, “1886, La contre-réforme sociale?” in P. VAN DER VORST (ed.), *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar Belgisch sociaal recht*, Brussel, Bruylant, 1986, 67-100.

doorgedreven “nationalisering” van het recht. Van dan af gaan arbeiders niet enkel rechten op-eisen⁶⁴; door zichzelf uitdrukkelijk als “*kinderen van België*”⁶⁵ te identificeren, zetten ze bovendien aan tot het inperken van het persoonlijke toepassingsgebied van de wet.

Politieke rechten waren al afhankelijk van de staat van Belg – wel werd de kiescijns *ter wille van de arbeiders hervormd*⁶⁶, om nadien zelfs volledig te worden afgevoerd⁶⁷. Door de toekenning van sociale rechten – hieronder vallen het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht⁶⁸ – “*kregen ook de lagere klassen belang bij het in stand houden van de politieke gemeenschap waaruit deze rechten voortkwamen*”⁶⁹.

17. VERBAND SOCIALE RECHTEN EN NATIONALITEIT -- Nationalisering⁷⁰ of, preciezer, het stellen van nationaliteit als voorwaarde voor het genot en de uitoefening van rechten, hield duidelijk verband met de genese van de loonafhankelijkheid⁷¹. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het KB van 10 maart 1893. Hierbij werd in uitvoering van de wet van 16 augustus 1887⁷², een wet die de nijverheids- en arbeidsraad rechtspersoonlijkheid verleende, de aan de raad verbonden vertegenwoordiging en dienvolgens de beslissingsmacht afhankelijk gesteld van het bezit van Belgische nationaliteit⁷³. Voor het eerst was de buitenlandse nationaliteit een hindernis in het vrijwaren van de eigen lonen en arbeidsvoorwaarden⁷⁴. Doch betrof dit geen alleenstaand geval.

De ongelijke behandeling op grond van nationaliteit was per definitie al ingebed in de eerste vreemdelingenwet. Migratie droeg er enkel toe bij dat dit verschil, ook in de inmiddels definitief geworden vreemdelingenwet⁷⁵, *zichtbaar* boven kwam⁷⁶ alsook nauwgezet gehandhaafd⁷⁷ kon worden. Hierbij fungeerde de wet als bescherming *tegen* buitenlanders, niet omgekeerd. Naast

⁶⁴ F. CAESTECKER, “In het kielzog van de Natie-Staat. De politiek van nationaliteitsverwerving, -toekenning en-verlies in België, 1830-1909”, *BTNG* 1997, (323) 333.

⁶⁵ M. VAN GINDERACHTER, *Het rode vaderland*, Tielt, Lannoo, 2005, 103.

⁶⁶ (Herz.) Art. 47 Grondwet van 7 september 1893, *BS* 9 september 1893, 2.842; Wet 12 april 1894 ‘relative á la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives’, *BS* 15 april 1894, 1.121.

⁶⁷ (Herz.) Art. 47 Grondwet van 7 februari 1921, *BS* 10 februari 1921, 1.083.

⁶⁸ Zie voor een uitgebreide bespreking A. SUPIOT, “L’avenir d’un vieux couple: travail et Sécurité sociale”, *Droit social* 1995, 823-831.

⁶⁹ K. DE VRIES, “Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders. Great Expectations”, *A&MR* 2017, (257) 258.

⁷⁰ Nationalisering is een typisch negentiende eeuw fenomeen, zie uitgebreid L. BOEVA, “De nationalisering van de demos. Twee nieuwe bijdragen rond nationalisme in België”, *WT* 2009, 63-77 en DOI: 10.21825/wt.v68i1.12407.

⁷¹ Zie ook G. DION, “Le droit au travail”, *Relations industrielles* 1960, 398-409 en DOI: 10.7202/1021907ar.

⁷² Wet 16 augustus 1887 ‘instituant le conseil de l’industrie et du travail’, *BS* 21 oktober 1887, 3.

⁷³ Art. 2 KB 10 maart 1893 ‘concernant les opérations électorales relatives aux conseils de l’industrie et du travail’, *BS* 12 maart 1893, 745.

⁷⁴ Zie voor voorbeelden F. CAESTECKER, “Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)”, *BTNG* 2010, (345) 363-364.

⁷⁵ Wet 12 februari 1897 ‘sur les étrangers’, *BS* 14 februari 1897, 159.

⁷⁶ N. COUPAIN, “L’expulsion des étrangers en Belgique (1830-1914)”, *BTNG* 2003, (5) 36.

⁷⁷ F. CAESTECKER, “In het kielzog van de Natie-Staat. De politiek van nationaliteitsverwerving, -toekenning en-verlies in België, 1830-1909”, *BTNG* 1997, (323) 334-335; N. COUPAIN, “L’expulsion des étrangers en Belgique (1830-1914)”, *BTNG* 2003, (5) 33.

de klassieke categorie van vreemde misdadigers⁷⁸, werden nu ook buitenlandse langdurig *werklozen of arbeidsonbekwamen* met arbitraire⁷⁹ toepassing van het “openbare orde-begrip” het land uitgezet.⁸⁰

18. DOORBREKEN VERBAND SOCIALEZEKERHEIDSRECHT EN NATIONALITEIT VIA EIGENDOMSRECHT? -- Zonder vooruit te lopen op het onderzoek, is het gepast meteen ook de vraag te stellen of het socialezekerheidsrecht in verband kan worden gebracht met het eigendomsrecht. Dat laatste is een burgerlijk recht. Burgerlijke rechten komen per definitie toe aan “eenieder”, zonder onderscheid naar nationaliteit⁸¹. Die vraag is dus uitermate belangrijk (*supra* 4, nr. 4).

Zoals neergelegd in art. 1 EAP EVRM⁸², is het eigendomsrecht een van de weinige kanalen waarlangs personen van andere nationaliteit nagenoeg steevast aanspraak laten gelden op bepaalde socialezekerheidsrechten. Zodoende schijnt de interpretatie die aan dit burgerlijke recht wordt gegeven dermate ideologisch en emotioneel verhit, dat zij het België ook op zijn federale grondvesten doet daveren⁸³. Bepaalde rechtsleer spreekt van “*le lien indissoluble*”⁸⁴ tussen eigendomsrecht en socialezekerheidsrecht, andere schreeuwt moord en brand. De rechten gewaarborgd in het EVRM zodanig interpreteren, komt volgens BOSSUYT “*neer op het beperken van staatssoevereiniteit zonder democratie*”⁸⁵.

Er lijkt – om terug te komen tot die vraag – *effectief* een verband te bestaan tussen het eigendomsrecht en het socialezekerheidsrecht, onder meer⁸⁶ doordat ze eenzelfde doelgerichtheid op

⁷⁸ L. VANDERSTEENE en P. SCHIEPERS, “Natievorming, nationalisme en vreemdelingen. Beeldvorming rond vreemdelingen en Belgen in de Kamerdiscussies over de eerste Belgische vreemdelingenwet”, *BTNG* 1994, (31) 38.

⁷⁹ Vandaar: “*the executive as the most dangerous branch*” dient strikt te worden gecontroleerd, zie M. LELOUP, *The Impact of the Fundamental Rights Case Law of the European Court of Human Rights, and the European Court of Justice on the Domestic Separation of Powers*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Antwerpen, 2021, 316.

⁸⁰ F. CAESTECKER, “Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)”, *BTNG* 2010, (345) 365.

⁸¹ Het burgerlijk recht wordt meestal opgevat “als” het natuurrecht – hij behoort naast de vrijheid en de gelijkheid tot de klassieke liberale grondrechten, zie P.-J. PROUDHON, *Qu’est-ce que la propriété? ou Recherches sur le principe du droit et du gouvernement*, Parijs, Garnier Frères, 1849, 31-39.

⁸² Aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van Parijs van 20 maart 1952, *European Treaty Series*, nr. 9 (hierna verkort: EAP EVRM).

⁸³ Zie bv. J. GOOSSENS, “België, quo vadis? Het relaas van een regerings-, migratie- en systeemcrisis”, *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2019, 379-390. De auteur verwijst naar de regeringscrisis rond het VN-Migratiepact, wat tot minderheidsregering en uiteindelijk de val ervan leidde. Hij noemde het een systeemcrisis van het Belgische federale staatsmodel, waarbij het een aartsmoeilijke opdracht lijkt geworden om een federale regering te vormen en in stand te houden; kijk bv. ook naar de opinie van C. BERCKX over de uiteenlopende visie in het debat over de sociale bescherming voor personen van Oekraïense nationaliteit DE STANDAARD, “Opvang Oekraïners is geen ‘balletje’ dat naar Vlaanderen rolt”, 21 maart 2022.

⁸⁴ G. OTTIMOFIORE, *Le droit de propriété, un droit fondamental entre inclusion et exclusion*, Genève, Schulthess, 2012, 166.

⁸⁵ M. BOSSUYT, “De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie?”, *RW* 2007-08, (842) 855.

⁸⁶ Men zou bovendien kunnen verwijzen naar de discriminatoire functie van het eigendomsrecht zoals het in het ancien régime de persoonlijke staat bepaalde, maar ook naar deze van het socialezekerheidsrecht wanneer dit laatste

het oog hebben. Beiden streven finaal naar een bepaalde vorm van bestaanszekerheid. En dat verband is niet fictief. Integendeel, het is historisch gegroeid vanuit de arbeid⁸⁷. Eigen aan de arbeid is dat het zowel vanuit de burgerlijke als vanuit de sociale insteek kan worden benaderd. Burgerlijk duidt op de *plicht* om te arbeiden – men mag daar niet in worden verhinderd (negatieve plicht). Sociaal verwijst het naar het *recht* op arbeid (een positieve plicht op de staat)⁸⁸.

19. NATIONALITEIT: DEFINITIE EN PLAATS BINNEN RECHTSSYSTEEM -- Het Belgische recht definieert niet wat onder het begrip nationaliteit moet worden verstaan. Wel is ze juridisch ondersteund in het Belgische recht, en meer bepaald in het WBN⁸⁹. Zo verwijst de (grond)wetgever⁹⁰ naar “de staat van Belg” of “Belg” om de rechtsband met België te bepalen. In de rechtsleer wordt de nationaliteit veelal omschreven als de rechtsband die een individu aan een staat (niet: staatsvolk/natie)⁹¹ verbindt.⁹²

20. NATIONALITEIT: DISCRIMINATOIRE GRONDSLAG IN EEN HUWELIJK -- De nationaliteit vindt grondslag in “*het huwelijk tussen de koning en het koninkrijk*”⁹³. Dat laatste betreft een allegorie van de patriarchale familie⁹⁴. De koning staat – net zoals de *pater familias* en de *uitsluitend* onder zijn gezag onderworpen personen, in een machtsverhouding met zijn grondgebied en zijn “natie”. Daarom ook is het BW doortrokken van zowel het familierecht als de nationaliteit. De nationaliteit is een element van de staat van de persoon.⁹⁵

Na de familieband komt, in de tweede plaats, de betrekking tot de staat in aanmerking⁹⁶. En dit is een belangrijke vaststelling. Ook wat het staatsverband betreft, valt de wet *princiep* terug

enkel wordt gerechtvaardigd door een gevoel van verbondenheid, zie ook N. BERNARD, “Les limites de la propriété par les droit de l’homme” in B. WINIGER, M. MAHLMANN, S. CLÉMENT en A. KÜHLER (eds.), *La propriété et ses limites/ Das Eigentum und seine Grenzen*, Stuttgart, Franz Steiner, 2017, (55) 61-64.

⁸⁷ Zo, in de context van het negentiende-eeuwse socialisme: “*Donnez-moi le droit au travail, et je vous abandonne la propriété*”, zie P.-J. PROUDHON, *Le droit au travail et le droit de propriété*, Parijs, Garnier Frères, 1850, 6.

⁸⁸ Zie uitvoerig G. DION, “Le droit au travail”, *Relations industrielles* 1960, (398) 398 en DOI: 10.7202/1021907ar.

⁸⁹ Wetboek 28 juni 1984 van de Belgische nationaliteit, *BS* 12 juli 1984, 10.100 (hierna verkort: WBN).

⁹⁰ Vb. artt. 8, 10 en 11 Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054 (hierna: Gw.).

⁹¹ In bepaalde rechtsleer (o.a. H. DE PAGE) is er sprake van “staatsvolk” of “une nation”, hetgeen niet (volledig) juist is, zie C. VANDERVEEREN, “De Belgische nationaliteitswetgeving”, *Jura Falc.* 1982-83, (557) 559; G. NOIRIEL, “Socio-histoire d’un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIXe siècle”, *Genèses* 1995, (4) 5; zie uitgebreid J.L. BLACKMAN, “State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law”, *MJIL* 1998, (1141) 1146: “[D]istinction must be drawn between nationality as a legal term describing membership in a state, and nationality as an ethnological term”.

⁹² Vgl. H. BATTIFOL en P. LAGARDE, *Droit international privé*, I, Parijs, LGDJ, 1974, nr. 9; zie J.L. BLACKMAN, “State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law”, *MJIL* 1998, (1141) 1147.

⁹³ P. SAHLINS, “La nationalité avant la lettre: les pratiques de naturalisation en France sous l’Ancien Régime”, *Annales HSS* 2000, (1081) 1102 en DOI: 10.3406/ahess.2000.279901.

⁹⁴ D. HEIRBAUT, *Privaatrechtsgeschiedenis van de Romeinen tot heden*, Gent, Academia Press, 2005, 206.

⁹⁵ Zie ook M. VERWILGHEN, *Conflicts de nationalités. Plurinationalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 61 e.v.; F. SWENNEN, *Het personen- en familierecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 3 en 125.

⁹⁶ T. A., SANNES, *Het staatsverband: eene vergelijkende rechtsstudie*, doctoraatsthesis Rechten LEI, 1875, 2.

op de familiale verknochtheid en dus de “overzetting van het bloed”⁹⁷. Men werd bijgevolg geen Belg – tenzij door (grote) naturalisatie – maar men werd voornamelijk *ius sanguinis* Belg geboren⁹⁸. Derhalve behoeft het geen betoog dat de nationaliteit als zodanig een afspiegeling is van “*toutes les inégalités que consacre le Code civil*”⁹⁹. Immers ook in het geldende recht wordt de *afstamming* gehuldigd als hét beginsel, dat het staatsverband aanwijst¹⁰⁰ en aan de nakomeling tezelfdertijd de rechten (en plichten) doorgeeft.¹⁰¹

21. NATIONALITEIT: AANKNOPINGSPUNTEN OM TOT DE STAAT TE BEHOREN -- Naast het voormelde *ius sanguinis* bestaat een tweede aanknopingspunt, met name het *ius soli*, om iemand tot de staat te rekenen. Het *ius soli* knoopt de nationaliteit vast aan het verblijf op het grondgebied.¹⁰²

22. NATIONALITEIT: BELANG -- De nationaliteit bepaalt iemands recht om het grondgebied van de staat te betreden, er te verblijven en het weer te verlaten. Zij is voorts van wezenlijk belang voor het genot en de uitoefening van (bepaalde) politieke rechten, alsmede voor de consulaire hulp en bijstand door staat in het buitenland. Als laatste zal in bepaalde materies het recht van nationaliteit worden toegepast op grond van internationaal privaatrecht.¹⁰³

23. NATIONALITEIT: EEN RECHT? -- Gelet op de (ingrijpende) rechtsgevolgen, dringt de vraag zich op of er voor niet-Belgen geen recht bestaat op nationaliteit. In diverse mensenrechteninstrumenten¹⁰⁴ wordt de nationaliteit gelauwerd als een “mensenrecht”, weliswaar in zoverre de staat zich daar internationaal toe verbonden heeft. Bij de interpretatie ervan dient bovendien dient rekening te worden gehouden met de exclusieve bevoegdheid¹⁰⁵ van de betrokken staat.¹⁰⁶

Het recht op verwerving van nationaliteit en het recht op behoud van de verworven nationaliteit worden evenwel niet gewaarborgd door het EVRM en de Belgische Grondwet.¹⁰⁷

⁹⁷ Voorstel van wet tot wijziging der voorwaarden van het inboorlingschap, *Parl.St.* Kamer 1906-07, nr. 45, 5.

⁹⁸ F. DE WACHTER, “De natie: van nationalisme naar postnationale identiteit”, *Tijdschrift voor Filosofie* 1993, (48) 53; T. A., SANNES, *Het staatsverband: eene vergelijkende rechtsstudie*, doctoraatssthesis Rechten LEI, 1875, 26.

⁹⁹ M. LIÉNARD-LIGNY, “Le droit de la nationalité en Belgique et au Luxembourg” in P. WEIL en R. HANSEN (eds.), *Citoyenneté et nationalité en Europe*, Parijs, La Découverte, 1999, (199) 202.

¹⁰⁰ Vb. artt. 8, § 1 en 9 WBN.

¹⁰¹ Zie ook M. LIÉNARD-LIGNY, “Le droit de la nationalité en Belgique et au Luxembourg” in P. WEIL en R. HANSEN (eds.), *Citoyenneté et nationalité en Europe*, Parijs, La Découverte, 1999, (199) 202.

¹⁰² J.-Y. CARLIER, “Droit de l’homme et nationalité”, *Ann.dr.Louvain* 2003, (243) 245 en 249.

¹⁰³ Zie F. SWENNEN, *Het personen- en familierecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 128-129.

¹⁰⁴ Art. 15 UVRM bepaalt in het eerste lid dat eenieder recht heeft op nationaliteit en in het tweede lid dat niemand willekeurig zijn nationaliteit mag worden ontnomen - het UVRM is echter een verklaring zonder bindende werking; art. 9.1 Vrouwenverdrag bepaalt dat vrouwen gelijk dienen te worden behandeld als mannen om een nationaliteit te verkrijgen; artt. 7.1 en 8.1 Kinderrechtenverdrag bepalen dat het kind recht heeft op een nationaliteit; art. 24.3 IVBPR bepaalt dat elk kind recht heeft om een nationaliteit te verwerven; artt. 18.1 en 18.2 Gehandicaptenverdrag bepalen respectievelijk het recht op nationaliteit en het recht een nationaliteit te verwerven.

¹⁰⁵ De nationaliteit is geen contract tussen de staat en de “onderdaan”. Zie F. DE CASTRO, “La nationalité, la double nationalité et la supranationalité”, *RCADI* 1961, (515) 548.

¹⁰⁶ Zie uitgebreid M. GANCZER, “The Right to a Nationality as a Human Right?”, *HYIEL* 2014, 15-34.

¹⁰⁷ J.-Y. CARLIER, “Droit de l’homme et nationalité”, *Ann.dr.Louvain* 2003, (243) 245-246.

AFDELING 2

GRENZEN AAN BURGERSCHAP GESTOELD OP NATIONALITEIT

24. GLOBALISERING -- Het begrip “globalisering” verwijst niet louter naar de toegenomen betrekkingen¹⁰⁸ tussen personen van verschillende nationaliteit¹⁰⁹ – maar hij kan breder worden opgevat als verbreding en verdieping van het recht, vaak op een wijze die grenzen stelt aan de nationale soevereiniteit.¹¹⁰ Wat de problematiek van het nationaliteitsgebonden burgerschap aangaat, zijn er twee grenzen. Een eerste grens is die van fictieve gelijkstelling¹¹¹, de niet-Belg wordt krachtens de tekst van de wet tot op zekere hoogte “als Belg” beschouwd (vgl. “gevestigde buitenlander”, *supra* 9, nr. 15, *infra* § 1). Een tweede grens wordt gevormd door de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie – zij “doordingen de hele rechtsorde”¹¹² (*infra* 16, § 2).

§ 1 Eerste grens: (fictieve) gelijkstelling bepaalde niet-Belgen

25. SOME NON-NATIONALS ARE MORE EQUAL THAN OTHERS¹¹³ -- Bepaalde niet-Belgen zijn bevoorrecht op andere – hetzij omdat ze de nationaliteit bezitten van een land waarmee België een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten¹¹⁴, hetzij omdat ze omwille van gegronde redenen geen band hebben of kunnen hebben met een andere staat¹¹⁵.

A. Wederkerigheidsverdragen (*sensu stricto*)

26. CRITERIUM BURGERSCHAP: NATIONALITEIT VERDRAGSTAAT -- Wederkerigheidsverdragen koppelen bepaalde vreemdelingen op abstracte wijze aan de verdragsluitende staat op wiens grondgebied ze zich bevinden¹¹⁶. In hoofde van de niet-Belg heeft dit voor gevolg dat hij op de enkele grond van zijn nationaliteit, voor de in het verdrag bepaalde rechten, dezelfde behandeling krijgt als Belgen.

¹⁰⁸ P.A. TARAN en E. GERONIMI, “Globalisation et migrations de main-d’œuvre: Importance de la protection”, *Perspectives sur les migrations du travail* (IAO) 2003, (1) 2.

¹⁰⁹ M. STEGER, *Globalisering*, VIII, *Elementaire Deeltjes*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2014, 21.

¹¹⁰ Uitgebreide rechtsleer S. ZIFCAK (ed.), *Globalisation and the Rule of Law*, Londen, Routledge, 2005, 32-59.

¹¹¹ Zie voor juridische fictie Y. KHERBACHE, “Het sociaal statuut van de kunstenaar. Of hoe artistieke vrijheid verzoenen met sociale zekerheid” in VRG ALUMNI (eds.), *Recht in beweging - 11° VRG-Alumnidag*, Antwerpen, Maklu, 2004, (399) 416.

¹¹² J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 155.

¹¹³ Vrij naar G. ORWELL, *Animal Farm*, New York, Harcourt, 1946, 112.

¹¹⁴ Zie ook M. VERWILGHEN, “Droit commun et traité bilatéraux”, *Ann.dr.* 1970, (331) 339-340.

¹¹⁵ M. VERWILGHEN, *Conflicts de nationalités. Plurinationalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 198.

¹¹⁶ P. HASANI, “An Overview of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Principles”, *MJSS* 2016, (413) 415 en DOI: 10.5901/mjss.2016.v7n6p413.

27. GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE? -- De rechtspraak en rechtsleer inzake wederkerigheidsverdragen zijn echter nog schaars. Een verschil in behandeling op grond van nationaliteit wordt doorgaans verantwoord door te verwijzen naar de “*internationaalrechtelijke normen die de verplichting opleggen om aan de [voormelde] categorie van vreemdelingen dezelfde rechten als aan de eigen onderdanen toe te kennen*”¹¹⁷.

B. Vluchtelingen- (BS 4 oktober 1953) en¹¹⁸ Staatlozenverdrag (BS 10 augustus 1960)

28. CRITERIUM BURGERSCHAP: REGELMATIG VERBLIJFSRECHT -- Middels het Vluchtelingen¹¹⁹- en Staatlozenverdrag¹²⁰ heeft België zich ertoe verbonden om de *regelmatig* op het grondgebied verblijvende vluchtelingen respectievelijk staatlozen op dezelfde wijze als Belgen te behandelen. Zij zijn bekwaam om inzonderheid een aantal sociaaleconomische rechten op te nemen. Een *formele* erkenning als vluchteling of staatloos¹²¹ is hier volgens de rechtsleer evenwel niet voor vereist. Een aanvraag tot erkenning volstaat, mits ook kan worden aangetoond dat het verblijf regelmatig, onvoorwaardelijk en onbeperkt is¹²².

29. GELIJKHEID EN NON-DISCRIMINATIE? -- Interessant in dit opzicht is dat de problematiek van discriminatie naar nationaliteit vanuit twee invalshoeken kan worden benaderd. Enerzijds is het niet uitgesloten dat al naargelang *nationaliteit* een onderscheid wordt gemaakt tussen diverse categorieën van vluchtelingen. En ofschoon een dergelijk onderscheid als ontoelaatbaar wordt geacht¹²³, leert de recente praktijk¹²⁴ dat dit niet altijd rozengeur en maneschijn is. Anderzijds kan de *bevoorrechte* positie van de vluchteling en de staatloze¹²⁵ de vraag doen rijzen of een onderscheid op deze grond niet met dezelfde strengheid moet worden beoordeeld als die inzake de nationaliteit.

¹¹⁷ GwH 6 juni 2014, nr. 86/2014, overw. B.10.

¹¹⁸ Beide verdragen worden hier samen genomen. Vluchtelingen en staatlozen “*walked hand in hand*” tot in 1954, het jaar waarin het staatlozenverdrag werd aangenomen. “*However, the content of the Refugee Convention remained the point of departure in deciding which rights were to be granted to stateless persons*”, zie L. VAN WAAS, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Tilburg, 2008, 227.

¹¹⁹ Inzonderheid artt. 23 en 24 Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van Genève van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 137 (hierna verkort geciteerd: Vluchtelingenverdrag).

¹²⁰ Inzonderheid art. 3 Verdrag betreffende de status van staatlozen van New York, van 28 september 1954, *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 117 (hierna verkort geciteerd: Staatlozenverdrag).

¹²¹ L. VAN WAAS, *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Tilburg, 2008, 229-230.

¹²² Vgl. D. VANHEULE, *Vluchtelingen: een overzicht*, Gent, Mys&Breesch, 1998, 279-280.

¹²³ Art. 3 Vluchtelingenverdrag; zie ook J. C. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, (238) 254: “*The protection against discrimination on grounds of ‘country of origin’ is of particular value, given the prevalence of discrimination against refugees based upon their citizenship. There can be little doubt that this ground is sufficient*”.

¹²⁴ Zie o.a. MOUSTIQUE, “*Pourquoi les Ukrainiens sont-ils mieux accueillis que les autres réfugiés?*”, 7 maart 2022.

¹²⁵ Staatloosheid wordt op hetzelfde niveau gelezen als nationaliteit, zie VN-Mensenrechtencomité, *Algemeen Commentaar nr. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, 11 april 1986, § 1.

§ 2 Tweede grens: beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie

30. EENIEDER¹²⁶: HET BEELD VAN “DE NAAKTE MENS”¹²⁷ -- De begrippen gelijkheid en non-discriminatie liggen na aan het hart van mensenrechten. Gelijke behandeling, “*of beter: een behandeling als gelijke*”¹²⁸ ontdoet de mens van al zijn *specifieke* identiteiten – de mens is principeel naakt¹²⁹. Hem bekleden met voorrechten doet afbreuk aan “*één van de grondslagen van een democratische rechtsstaat*”¹³⁰. Echter is het leerstuk van discriminatie naar nationaliteit allesbehalve eenduidig. Niet enkel is er normatieve onzekerheid over zijn draagwijdte, bovendien noopt “*de sterke contextgebondenheid van [...] interpretatie*”¹³¹ van grondrechten tot onderzoek (*infra* A (en 23, B)). Het doel is om te komen tot een geïntegreerde benadering (*infra* 24, C).

A. Bronnen: internationale verdragen en Grondwet

1. Rassendiscriminatieverdrag¹³² (IVUR) (BS 11 december 1975)

31. OMVANG: ALLE RECHTEN -- Lidstaten verbinden zich ertoe in hun wetgeving en beleid geen enkele vorm van rassendiscriminatie toe te laten. *Alle* rechten zijn beschermd.¹³³

32. MENSBEELD: EENIEDER -- De vraag of nationaliteit kan worden gebracht onder discriminatie op grond van ras is – gezien de historische ontwikkeling (*supra* 9-10, nrs. 16-17), alsmede het huidige politieke klimaat waarin personen met een bepaalde achtergrond worden beperkt in hun rechten¹³⁴, van bijzonder belang. Dit blijkt niet uit de tekst van het IVUR.

Het IVUR-Comité¹³⁵ en de rechtsleer¹³⁶ achten de nationaliteit als verdachte grond van onderscheid. Discriminatie op basis van nationaliteit kan tevens schending opleveren van het IVUR.

¹²⁶ O.a. VN-Mensenrechtencomité, *Algemeen Commentaar nr. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, 11 april 1986, § 1: “*In general, the rights set forth in the Covenant apply to everyone, irrespective of reciprocity, and irrespective of his or her nationality or statelessness*”.

¹²⁷ Naar L.-PH. LAMPRON, *La hiérarchie des droits. Convictions religieuses et droit fondamentaux au Canada*, Brussel, Peter Lang, 2012, 45: “*L’homme nu, complètement démuné, sans prise sur une nature écrasante*”.

¹²⁸ A.-J. KWAK, “Equal concern and respect. Ronald Dworkins gelijkheidsbeginsel” in J. DOOMEN en A. ELLIAN (eds.), *De strijd van gelijkheid en vrijheid*, Den Haag, Boom Juridische, 2015, (69) 73.

¹²⁹ M. GALENKAMP, “Van ‘non-discriminatie’ naar ‘eigen identiteit’”, *Beeld & Maatschappij* 1998, (40) 41.

¹³⁰ GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, overw. B.10.3.

¹³¹ Zie uitgebreid T. MOONEN, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Hasselt en Universiteit Gent, 2014, 19 en 317.

¹³² Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van New York van 7 maart 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 660, 195 (hierna verkort geciteerd: IVUR of Rassendis-criminatieverdrag).

¹³³ Art. 2 IVUR bepaalt het principe; art. 5 IVUR preciseert het materiële toepassingsgebied.

¹³⁴ NWS, “Protest aan nieuwe Russische supermarkt in Opwijk: ‘Russen Blijf in uw kot’”, www.vrt.be, 11 juni 2022; MOUSTIQUE, “Russophobie en Belgique: «Cette guerre n’est pas celle de tous les Russes»”, 3 april 2022.

¹³⁵ IVUR-Comité, *Alg. Aanbev. nr. 30: Discrimination against non-citizens*, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 12 maart 2004.

¹³⁶ D. FENNELLY en C. MURPHY, “Racial Discrimination and Nationality and Migration: Reconciling CERD and Race Equality Directive”, *NQHR* 2021, (308) 310-311.

2. Verdrag Burgerlijke en Politieke Rechten¹³⁷ (IVBPR) (BS 6 juli 1983)

33. OMVANG: BURGERLIJKE EN POLITIEKE RECHTEN -- Het IVBPR waarborgt de klassieke rechten en vrijheden¹³⁸ – zoals het recht op leven, straf(proces)rechtelijke waarborgen, vrijheid van meningsuiting, maar ook politieke rechten *sensu stricto* (openbare aangelegenheden, kiesrecht en verkiesbaarheid en gelijke toegang tot het openbaar ambt)¹³⁹, en een *algemeen* recht op gelijkheid voor en door de wet (art. 26 IVBPR, zie *infra* nr. 36).

34. MENSBEELD: IN PRINCIPE EENIEDER -- Op grond van art. 2 IVBPR dienen het genot en de uitoefening van deze rechten in principe te worden verzekerd zonder onderscheid, op welke grond ook. De rol van nationaliteit is beperkt tot de politieke rechten¹⁴⁰ en het recht op toegang tot het grondgebied^{141, 142}. Voor het overige moet een juridische discriminatie op grond van nationaliteit zeer strikt worden geïnterpreteerd.¹⁴³

3. Verdrag Economische, Sociale en Culturele Rechten¹⁴⁴ (IVESCR) (BS 6 juli 1983)

35. OMVANG: SOCIAALECONOMISCHE RECHTEN -- Materieelrechtelijk heeft IVESCR betrekking op de sociaaleconomische grondrechten, te denken valt aan het recht op arbeid, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op lichamelijke en geestelijke gezondheid.¹⁴⁵

36. MENSBEELD: BESCHERMING VREEMDELING VIA (OMWEG) ART. 26 IVBPR? -- De beslissing van Mensenrechtencomité¹⁴⁶ en de rechtsleer¹⁴⁷ zijn in die zin gevestigd dat art. 26 IVBPR een zelfstandige niet-discriminatieverplichting in rechte oplegt, ook voor die rechten die opgenomen zijn in het IVESCR. Deze verplichting geldt ongeacht de nationaliteit.¹⁴⁸

¹³⁷ Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten van New York van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 999, 171 (hierna verkort geciteerd: IVBPR-Verdrag).

¹³⁸ Zie uitgebreid M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, N.P. Engel, 2005, 120-635.

¹³⁹ Voor de opsomming zie Deel III (artt. 6-27) IVBPR.

¹⁴⁰ Eventueel ook artt. 19, 21 en 22 IVBPR, wanneer ze in conflict komen met art. 16 EVRM (*infra* 18-19, nr. 40).

¹⁴¹ Art. 12, vierde lid IVBPR.

¹⁴² O. DE SCHUTTER, “L’interdiction de discrimination sur la base de la nationalité dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques” in J.-Y. CARLIER (ed.), *L'étranger face au droit*, Brussel, Bruylant, 2010, (151) 187-188.

¹⁴³ H. VERSCHUEREN, “Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 26 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten en de rechtspositie van vreemdelingen”, *RW* 1989, (689) 693-694.

¹⁴⁴ Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van New York van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 993, 3 (hierna verkort geciteerd: IVESCR).

¹⁴⁵ Zie voor volledige opsomming Deel III (artt. 6-15) IVESCR.

¹⁴⁶ O.a. VN-Mensenrechtencomité 9 april 1987, nr. 182/1984, *Zwaan-de Vries/Nederland*, overw. 12.3; uitgebreid M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, N.P. Engel, 2005, 597-634.

¹⁴⁷ H. VERSCHUEREN, “Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 26 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten en de rechtspositie van vreemdelingen”, *RW* 1989, (689) 690-694.

¹⁴⁸ M. NOWAK, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, N.P. Engel, 2005, 618-623.

4. Kinderrechtenverdrag¹⁴⁹ (IVRK) (BS 17 januari 1992)

37. OMVANG: ALLE RECHTEN -- Kinderen hebben – naast een aantal andere personen, “*bijzondere bescherming en zorg*”¹⁵⁰ nodig. Het IVRK erkent kinderen expliciet als dragers van rechten¹⁵¹. Het omvat het geheel van burgerschapsrechten¹⁵², met name de burgerlijke, de politieke en de sociaaleconomische rechten¹⁵³. Belangrijk is het recht om “*onmiddellijk na de geboorte te worden ingeschreven*”, en om een nationaliteit te verwerven¹⁵⁴.

38. MENSBEELD: IEDER KIND -- Art. 2, eerste lid IVRK legt de lidstaten twee verplichten op¹⁵⁵. Enerzijds de verplichting om de in het verdrag vervatte rechten te eerbiedigen en te waarborgen, maar anderzijds om elk kind¹⁵⁶ dat onder de rechtsmacht van de staat valt hiervoor gelijk te behandelen.

5. Europees Mensenrechtenverdrag¹⁵⁷ (EVRM) (BS 19 augustus 1955)

39. OMVANG: BURGERLIJKE EN POLITIEKE RECHTEN -- De rechten en vrijheden die worden gewaarborgd in het EVRM en in het EAP lopen grotendeels evenwijdig aan die van het IVBPR. Deze zijn “*in essentie klassieke ‘burgerlijke en politieke rechten’*”¹⁵⁸.

40. BIJZONDERHEID: POLITIEKE ACTIVITEIT VREEMDELING -- Artikel 16 EVRM voorziet in de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan de politieke activiteiten van de vreemdelingen. Het heeft betrekking op de politieke activiteiten in het kader van de vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en de vrijheid van vereniging en vergadering (art. 11 EVRM). Artikel 14 EVRM

¹⁴⁹ Verdrag inzake de rechten van het kind van New York van 20 november 1989, *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, 3 (hierna verkort geciteerd: IVRK of Kinderrechtenverdrag).

¹⁵⁰ Y. HONHON, *L'enfant et le droit*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Nantes, 2009, 491: “*protection particulière inhérente à son jeune âge et à sa faible maturité*”.

¹⁵¹ J. PUT, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2021, 10 en 626; J. MAYWALD, “UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick”, *APuZ* 2010, (8) 9 en 12.

¹⁵² Voor zeer interessante rechtsgeschiedenis over burgerschap van kinderen zie Y. HONHON, *L'enfant et le droit*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Nantes, 2009, 432-478.

¹⁵³ Artt. 6-40 IVRK; zie gedetailleerd Y. HONHON, *L'enfant et le droit*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Nantes, 2009, 489-616.

¹⁵⁴ Art. 7 IVRK.

¹⁵⁵ Zie G. LANSDOWN, “The Right to non-discrimination” in Z. VAGHRI, J. ZERMATTEN, G. LANSDOWN en R. RUGGIERO (eds.), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child*, Cham, Springer, 2022, (11) 15.

¹⁵⁶ S. BESSON, “The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child”, *Int.J. Child. Rights* 2005 (433) 449: “*The children protected may not be discriminated against therefore because they are non-nationals of the State in which they are discriminated [...] This applies even if they are in irregular situation*”.

¹⁵⁷ Europees verdrag voor de rechten van de mens van Rome van 4 november 1950, *European Treaty Series*, nr. 5, 213 (hierna verkort geciteerd: EVRM).

¹⁵⁸ J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Algemene beginselen*, I, *Handboek EVRM*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 89; voor rechten zie uitgebreid J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, *Artikelsgewijze Commentaar*, II, *Handboek EVRM*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 3-1061.

dat hierbij eveneens vermeld wordt, heeft “geen zelfstandige betekenis”; het volgt hier enkel de voormelde vrijheden¹⁵⁹. Artikel 16 EVRM is een “unicum” in de internationale mensenrechtenverdragen¹⁶⁰. Het Belgische voorbehoud¹⁶¹ bij gelijklopende rechten uit het IVBPR is hieruit te verklaren.

Artikel 16 EVRM kan evenwel worden opgevat als een “anachronisme”, “une conception prédominante à l’époque en droit international, autorisant de façon générale et illimitée des restrictions aux activités politiques des étrangers. La Commission rappelle toutefois que la Convention est un instrument vivant, qui doit être lu à la lumière des conditions de vie d’aujourd’hui et de l’évolution de la société moderne”¹⁶². Dit artikel lijkt thans voorbijgestreefd¹⁶³.

41. MENSBEELD: IN PRINCIPE EENIEDER VALLENDE ONDER RECHTSMACHT¹⁶⁴ -- Conform art. 14 EVRM zijn de rechten en vrijheden *die in het verdrag zijn vermeld*, verzekerd zonder onderscheid.

Tot die rechten behoren ook de rechten opgenomen in het eerste aanvullende protocol¹⁶⁵. In artt. 1 en 2 EAP worden het eigendomsrecht, respectievelijk het recht op onderwijs beschermd. Artikel 3 EAP waarborgt een “subjectief” kiesrecht en een subjectief recht op verkiesbaarheid¹⁶⁶ – het houdt nauwe band met artt. 10 en 11 EVRM¹⁶⁷. Deze waarborgen gelden voor het “kiezen van de wetgevende macht”. Hierbij is het vereist dat het betrokken orgaan beslissingsmacht heeft. Verder moet het gaan om de verkiezing van leden van een politiek orgaan. De deelname

¹⁵⁹ R. BAROCH, “Artikel 16 EVRM: Vormen de mensenrechten een beletsel om de politieke activiteiten van vreemdelingen te beperken?”, *NTM/NJCM* 2003, (860) 861; in een andere visie zou art. 16 jo. 14 EVRM tot gevolg hebben dat niet alleen de in artt. 10 en 11 vervatte rechten mogen worden ingeperkt, maar ook andere in het verdrag neergelegde rechten in zoverre deze betrekking hebben op politieke activiteiten - deze visie kan evenwel niet worden verdedigd.

¹⁶⁰ W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 605.

¹⁶¹ Zie UNTC: *Status of treaties, Chapter IV - International Covenant on Civil and Political Rights*, 5 (BELGIUM), § 5: “Articles 19, 21 and 22 shall be applied by the Belgian Government in the context of the provisions and restrictions set forth or authorized in articles 10 and 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950, by the said Convention”; zie ook M. KUIJER en R. LAWSON, “De beperking van mensenrechten onder het IVBPR”, *NTM/NJCM* 1994, (798) 801: “Zo hebben Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk en België verklaard dat zij zich het recht voorbehouden de politieke activiteiten van vreemdelingen te beperken overeenkomstig artikel 16 EVRM”; het voorbehoud blijkt niet uit het BS, zie D. VAN EECKHOUTTE en A. VANDAELE, “Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde”, *Working Paper* 2002, (1) 6 (nr. 14): “Het Belgisch Staatsblad is ronduit onbetrouwbaar om de stand van inwerkingtreding, ondertekening, bekrachtiging, toetreding, opzegging en beëindiging door België [...] te achterhalen”.

¹⁶² M.D. ROUGET, “Les étrangers et la Convention européenne des droits de l’Homme: une protection limitée et contrastée”, *RQDI* 2000, (219) 222.

¹⁶³ Art. 16 EVRM komt maar één keer voor, EHRM 27 april 1995, nrs. 15773/89 en 15774/89, *Piermont/Frankrijk*; Vgl. W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 609.

¹⁶⁴ Art. 1 EVRM voorziet expliciet in het principe van rechtsmacht, hetgeen ruimer kan zijn dan het grondgebied.

¹⁶⁵ Art. 5 EAP EVRM; EHRM 27 mei 2014, nr. 455/10, *Marguš/Kroatië*, overw. 128; EHRM 15 maart 2012, nrs. 39692/09, 40713/09 en 41008/09, *Austin e.a./VK*, overw. 54: “the Convention must be read as a whole, and interpreted in such a way as to promote internal consistency and harmony between its various provisions”; W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 11-12.

¹⁶⁶ O.a. EHRM 22 mei 2012, nr. 126/05, *Scoppola/Italië*, overw. 81.

¹⁶⁷ EHRM 16 maart 2006, nr. 58278/00, *Ždanoka/Letland*, overw. 115 (a).

aan een referendum valt hier niet onder. Evenmin heeft het betrekking op de verkiezingen van de ondergeschikte besturen, daar deze organen slechts over een door de wetgever toegewezen bevoegdheid beschikken waar de wetgever bovendien toezicht op uitoefent.¹⁶⁸ Het is dan ook vooral in het licht van art. 3 EAP dat de beperking van de politieke activiteit van de vreemdelingen kan gelezen worden. Politieke rechten worden geacht afhankelijk te zijn van de hoedanigheid van de “staatsburger”¹⁶⁹. Ze raken rechtstreeks aan de nationale soevereiniteit.

De opsomming van discriminatiegronden is voor het overige open van aard; zij eindigt met de woorden “of andere status”. De maatstaf is verschillend al naarmate de ene of andere grond van onderscheid in het geding is¹⁷⁰, “*suggesting some sort of hierarchy within the grounds prohibited by article 14*”¹⁷¹. Bij een aantal discriminatiegronden stelt het EHRM dat niet volstaan kan worden met het aanvoeren van een gewone objectieve rechtvaardiging, maar dat er *zeer zwaarwichtige redenen* voorhanden moeten zijn.¹⁷²

Deze strengheid komt tot uiting in de zogenaamde verdachte gronden. In de rechtspraak kan naast (on)wettige geboorte¹⁷³ (vgl. *supra* 12, nr. 20) ook de *nationaliteit*¹⁷⁴ als verdacht worden waargenomen. Terecht is de vraag gesteld welke de criteria zijn om een grond al dan niet als verdacht aan te merken¹⁷⁵. Het Straatburgse Hof is tot op heden onduidelijk. Uit de rechtspraak over (on)wettige geboorte blijkt wel dat de evolutie in de maatschappelijke opvatting doorslaggevend was¹⁷⁶, maar bij nationaliteit ontbreekt elke motivering¹⁷⁷. Om deze lacune op te vullen, kan worden teruggevallen op de hoger ontwikkelde theorie die inhoudt dat een onderscheid op grond van nationaliteit niet kan worden ontlopen; een onderscheid op grond van nationaliteit lijkt bedenkelijk veel op de ongelijkheden in de patriarchale familie¹⁷⁸ (*supra* 12, nr. 20).

¹⁶⁸ ECRM 5 juli 1985, nr. 11391/85, Booth-Clibborn e.a./Verenigd Koninkrijk; ECRM 12 juli 1976, nr. 5155/71, X/Verenigd Koninkrijk.

¹⁶⁹ In de Duitstalige rechtsleer worden de begrippen “politieke rechten” en “Volksrechte” door elkaar gebruikt, zie B. CORSIN, “Jugend- und Ausländermotiven: Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene”, *AJP* 2016, (1356) 1364.

¹⁷⁰ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 206.

¹⁷¹ W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 574.

¹⁷² J. RINGELHEIM, “La non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme bilan d’étape”, *CRIDHO Working Paper* 2017, (1) 23-25.

¹⁷³ EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, *Marckx/België*.

¹⁷⁴ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 181.

¹⁷⁵ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 180 (zie onder bb): “*Es stellt sich die Frage, worin das den „verdächtigen“ Differenzierungsgründen Gemeinsame besteht*”.

¹⁷⁶ EHRM 7 februari 2013, nr. 16574/08, *Fabris/Frankrijk*, overw. 68; EHRM 28 oktober 1987, nr. 8695/79, *Inze/Oostenrijk*, overw. 41; EHRM 13 juni 1979, nr. 6833/74, *Marckx/België*, overw. 41.

¹⁷⁷ Zie J.H. GERARDS, “Art. 14 Discriminatieverbod” in B. VAN BOCKEL, J.H. GERARDS, Y. HAECK, A.E.M. LEIJTEN en J. MEESE (eds.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag, Sdu, 2020, 1390-1514.

¹⁷⁸ Vgl. O.M. ARNARDÓTTIR, “The Differences that Make a Difference: Recent Developments on the Discrimination Grounds and the Margin of Appreciation under Article 14 of the European Convention on Human Rights”, *HRLR* 2014, (647) 649-650 en DOI: 10.1093/hrlr/ngu025: historische stereotypering en stigmatisering.

6. Grondwet (Gw.)¹⁷⁹

42. OMVANG: ALLE RECHTEN? -- De Grondwet biedt volgens RIMANQUE “*een zeer onvolledig beeld*” van de grondrechten die in België zijn gewaarborgd¹⁸⁰. Ze bevat weliswaar een aantal grondrechten¹⁸¹ – zo het kiesrecht¹⁸², de verkiesbaarheid¹⁸³, het eigendomsrecht¹⁸⁴, de bescherming van kinderen tegen aanslag op hun integriteit en ontwikkeling naar volwassenheid¹⁸⁵, het recht op een menswaardig leven¹⁸⁶ en het recht op onderwijs¹⁸⁷, maar laat na de bronnen van de rechtsorde te bepalen¹⁸⁸.

43. MENSBEELD: “DE BELGEN” ALLEEN? -- Uit titel II Gw. komen twee principes naar voren. Op grond van art. 10 Gw. zijn de “Belgen gelijk voor de wet”. Artikel 11 Gw. voegt eraan toe: “*Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden*”. Het kan worden verdedigd dat het Nationaal Congres met de notie “Belgen” niet louter de *iure sanguinis*-Belg bedoelde, maar ook de *de facto*-Belg (vgl. *supra* 8, nr. 15, zie ook *supra* 14-15, nrs. 25-29). Dat blijkt *a contrario* uit art. 191 Gw. (oud: art. 128). Dit laatste doelde enkel op “*l'étranger qui ne réside que momentanément sur le territoires national*”¹⁸⁹. Vreemdeling is vooral de derdelander¹⁹⁰ die geen of slechts een beperkt recht op verblijf heeft. Het is wellicht ook in die zin dat het verbod van discriminatie naar nationaliteit gelezen wordt.

De waarborgen van artt. 10 en 11 zijn niet beperkt tot de Belgen alleen. De rechtspraak¹⁹¹ en de rechtsleer¹⁹² zijn het erover eens dat de draagwijdte van artt. 10 en 11 Gw. algemeen is. Ze

¹⁷⁹ Tenzij anders vermeld: Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, BS 17 februari 1994, 4.054.

¹⁸⁰ Zie K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 23-24.

¹⁸¹ Zie uitgebreid J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar, I, Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 53-651.

¹⁸² Art. 8 Gw. (algemeen), maar ook artt. 61 en 67, § 1, 1^o Gw. (voor de federale kamers); art. 25, § 1 Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 9.434 (hierna: BWHI) (voor de raden van gemeenschappen en gewesten).

¹⁸³ Art. 8 Gw. (algemeen), maar ook art. 64 Gw. (voor de Kamer van volksvertegenwoordigers); art. 24bis, § 1 BWHI (voor de raden van gemeenschappen en gewesten); art. 59 BWHI (voor de leden van de gemeenschaps- en gewestregering).

¹⁸⁴ Art. 16 Gw.

¹⁸⁵ Art. 22bis Gw.

¹⁸⁶ Art. 23 Gw.

¹⁸⁷ Art. 24, § 2 Gw.

¹⁸⁸ VN-Mensenrechtencomité 6 december 2019, CCPR/C/BEL/CO/6, *Concluding observations on the sixth periodic report of Belgium*, § 5; Vgl. F. BOUHON, M. EL BERHOUMI, T. MOONEN, C. ROMAINVILLE en D. SINARDET, “Welke hervormingen voor de Belgische Grondwet? Verslag van een collectieve reflectie”, *CDPK* 2019, (212) 212.

¹⁸⁹ J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée : L'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, 383.

¹⁹⁰ Andere personen dan deze vallende onder wederkerigheidsverdragen, de Europese Unie-burgers en vluchtelingen en staatlozen (zie *supra* 14-15, nrs. 25-29).

¹⁹¹ Arbitragehof 29 juni 1994, nr. 51/94, overw. B.5.2; Arbitragehof 23 mei 1990, nr. 18/90, overw. B.11.3.

¹⁹² J. VELAERS, “Samenloop van grondrechten: het Arbitragehof, titel II van de Grondwet en de internationale mensenrechten”, *TBP* 2005, (297) 305; P. NIHOUL, M. BORRES, A.-S. BOUVY, M. SOLBREUX, N. CAMBIER en J.-T. DERBY, “Belgique. Chronique [constitutionnelle 2018]”, *AJJC* 2019, (827) 866-867.

“verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan [...] met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden, die door een instemmingsakte in de interne rechtsorde toepasselijk zijn gemaakt en die directe werking hebben”¹⁹³.

Het leerstuk van de directe werking situeert zich op het nationale niveau¹⁹⁴. Zijn bestaansreden wordt gevonden in de rechtsbescherming van het individuele rechtssubject zelf¹⁹⁵. Dit impliceert dat de “*burger, Belg of vreemdeling*” (vgl. art. 191 Gw. en art. 1 EVRM) zich op deze verbintenissen kan beroepen¹⁹⁶ – in het bijzonder omdat direct werkende bepalingen voorrang hebben, ook op vroegere wetten¹⁹⁷. Naar Belgisch recht hangt de directe werking van de vraag af, of de verdragsluitende staten de bedoeling hadden om subjectieve rechten voor particulieren in het leven te roepen en – vooral, of de verdragsbepaling in kwestie voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk geformuleerd is¹⁹⁸. In het algemeen¹⁹⁹ doen er zich geen problemen voor wat betreft het IVBPR en het EVRM²⁰⁰, deze behoren tot de “rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend”. Principieel geldt dit ook voor het Vluchtelingen²⁰¹- en het Staatlozenverdrag²⁰², en voor IPR- en de wederkerigheidsverdragen²⁰³. Hiertegenover worden de sociale rechten, meer bepaald het IVESCR, geplaatst. Algemeen wordt aangenomen dat de sociaalrechtelijke bepalingen onvoldoende duidelijk en volledig zijn om directe werking te hebben²⁰⁴. Deze visie is zeker niet vrij van kritiek, daar de criteria van directe werking vaak op een gekunstelde wijze worden aangewend. In die zin stelden CLAES en VANDAELE: “*rechters doen gewoon alsof de verdragsbepaling al dan niet duidelijk is, terwijl ze eigenlijk op grond van oncontroleerbare waarden- en belangenoverweging bepalen of een verdragsnorm al dan niet directe werking*

¹⁹³ Recent GwH 11 oktober 2018, nr. 136/2018, overw. B.13.

¹⁹⁴ Een verdrag schept ook rechtsgevolgen op internationaal vlak: de staat verbindt zich door ratificatie bepaalde verbintenissen op zich te nemen, zie D. VAN EECKHOUTTE en A. VANDAELE, “Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde”, *Working Paper* 2002, (1) 19-20.

¹⁹⁵ W. VAN GERVEN, “Creatieve rechtspraak?”, *RW* 1997, (209) 211.

¹⁹⁶ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 23.

¹⁹⁷ Cass. 27 mei 1971, *Arr. Cass.* 1971, 959, Smeerkaasarrest; Vgl. P. D’ARGENT, “Remarques sur le conflit entre normes de droit interne et de droit international”, *RBDI* 2012, (355) 358.

¹⁹⁸ Trend naar objectivering, zie D. VAN EECKHOUTTE, “*What is the use of a book, without pictures or conversations?* Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toekennen van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren”, *RBDI* 2012, (472) 477-478.

¹⁹⁹ Enkel de ruime interpretatie van art. 1 EAP doet problemen rijzen (zie *supra* 11, nr. 18).

²⁰⁰ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 160; E. CLAES en A. VANDAELE, “L’Effet direct des traités internationaux. Une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l’homme”, *RBDI* 2001, (411) 417 en 440.

²⁰¹ Cass. 16 april 1984, *Pas.* 1984, I, 1032; Luik 4 december 1986, *JL* 1987, 62.

²⁰² GwH 24 september 2020, nrs. 7069 en 7070, A.5.3 (middelenonderdeel Ministerraad).

²⁰³ D. VAN EECKHOUTTE, “*What is the use of a book, without pictures or conversations?* Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toekennen van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren”, *RBDI* 2012, (472) 478.

²⁰⁴ W. VAN EECKHOUTTE, *Handboek Belgisch Sociaal Recht, I, Handboek Belgisch arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 13.

heeft”²⁰⁵. En precies, het wel of niet toekennen van directe werking aan een internationale bepaling houdt²⁰⁶ – naast getouwtrek tussen enerzijds de hoogste nationale rechtscolleges en anderzijds de internationale rechtscolleges, eveneens verband met de immigratiepolitiek die volgens LEGOMSKY en RODRÍGUEZ zowel moreel als juridisch niet te verantwoorden valt²⁰⁷. Het CESCR is duidelijk: “[t]he ground of nationality should not bar access to Covenant rights [...] the Covenant rights apply to everyone including non-nationals”²⁰⁸.

B. Doorkijkje: uitbesteding van wetgevende bevoegdheid en het verbod van discriminatie naar nationaliteit

44. NIET “ALLE MACHTEN GAAN UIT VAN DE NATIE”²⁰⁹: UITBESTEDING -- Door globalisering worden staten geconfronteerd met kwesties die deskundigheid en flexibiliteit vergen. Het parlement “bestedt” zijn wetgevende bevoegdheid uit – traditioneel aan de Koning, maar in steeds hogere mate ook, zo blijkt uit een recent onderzoek van JENART, aan de niet-politiek verantwoordelijke actoren²¹⁰. Denk maar aan het KB van 10 maart 1893 (*supra* 10, nr. 17). Het was een uitbesteding van wetgevende bevoegdheid waarbij de vertegenwoordiging in de nijverheids- en arbeidsraad afhankelijk werd gemaakt van de staat van Belg. Meer zelf, ook de bevoegdheid van de nijverheids- en arbeidsraad om in zijn regelgeving de niet-Belgen uit te sluiten²¹¹, kan worden betwist. Dat laatste wijst op een uitbesteding binnen een uitbesteding.

45. VANUIT GRONDWET²¹²: GEEN DISCUSSIE -- De Belgische Grondwet voorziet in art. 191 in een bijzondere waarborg. Deze bestaat erin dat discriminatie naar nationaliteit slechts bij *wetskrachtige* norm kan worden ingevoerd²¹³, niet bij KB²¹⁴, niet bij reglement (*infra* 24-25, nr. 48).

²⁰⁵ E. CLAES en A. VANDAELE, “Naar een gradueel concept van directe werking en van internationaal gewoonterecht” in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, (83) 90.

²⁰⁶ Zie voor een lijst van overwegingen en belangen D. VAN EECKHOUTTE, “What is the use of a book, without pictures or conversations? Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toekennen van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren”, *RBDI* 2012, (472) 481-483.

²⁰⁷ Benaderd vanuit het recht op menselijke bewegingsvrijheid, een burgerlijk recht, zie S.H. LEGOMSKY en C.M. RODRÍGUEZ, *Immigration and Refugee Law and Policy*, New York, Foundation Press, 2009, 24-38 en 91-97.

²⁰⁸ CESCR, *Algemeen commentaar, nr. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 juli 2009, 9.

²⁰⁹ Art. 33 Gw., strikt opgevat is enkel het parlement bevoegd wetten te maken; J. BEYERS en P. BURSENS, *Europa is geen buitenland: over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2007, 23.

²¹⁰ Het begrip “uitbesteding” is ruimer dan “delegatie” en “privatisering” zie uitgebreid C. JENART, *Outsourcing Rulemaking Powers: Constitutional limits and national safeguards*, Oxford, Oxford University Press, 2022, 8-19.

²¹¹ F. CAESTECKER, “Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)”, *BTNG* 2010, (345) 363-364.

²¹² Voor IVUR, IVESCR, IVBPR en EVRM zie M. SSENYONJO, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford, Hart, 2009, 109-142.

²¹³ GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, overw. B.3.2; zie ook F. MUÛLS, “Le Traite International et la Constitution Belge”, *Rev.dr Int.et comp.* 1934, (451) 464: “Il faut donc que le législateur intervienne pour donner effet [...]”.

²¹⁴ Vgl. GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012, overw. B.3.2.

C. Verfijning in de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie: naar (geïntegreerde benadering van) het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit

46. ALGEMEEN: VERTREKPUNT EN VERFIJNING -- Artikel 191 Gw. geldt enkel in de verhouding tussen Belgen en vreemdelingen die zich op het grondgebied van België bevinden. Het is onder invloed van globalisering²¹⁵ in toenemende mate verfijnd²¹⁶. Het behelst een tweevoudige bescherming. Vreemdelingen worden – voor hun persoon en goederen, in de eerste plaats beschermd door de grondwettelijke waarborg van de gelijkheid en non-discriminatie²¹⁷. In de tweede plaats dienen uitzonderingen op het beginsel van gelijke bescherming enkel bij formele wet te worden gesteld²¹⁸. De toetsing gebeurt aan art. 191 in samenhang met artt. 10 en 11 Gw.

47. ALGEMEEN: GELIJKHEID TUSSEN BELGEN EN VREEMDELINGEN -- Het beginsel van de gelijke behandeling van Belgen en niet-Belgen heeft principieel betrekking op *alle* in België geldende rechten en vrijheden²¹⁹. De enige voorwaarde die art. 191 Gw. daarbij stelt, is dat het moet gaan om vreemdelingen die zich op het grondgebied van België bevindt. VELAERS²²⁰ en REYNTJENS²²¹ beamen terecht dat *iedere* vreemdeling – ongeacht de verblijfsstatus, zich hierop kan beroepen.

48. ALGEMEEN: UITZONDERINGEN, EVOLUTIE EN INTEGRATIE -- Artikel 191 sluit evenwel niet uit dat bij wet een onderscheid wordt ingesteld tussen Belgen en vreemdelingen. Deze zogenaamde legaliteitsvoorwaarde heeft een “*dubbele evolutie ondergaan*”²²². Enerzijds dient – ingevolge de federalisering onder de notie “wet” te worden verstaan dat die uitzonderingen ook bij decreet of ordonnantie kunnen worden ingevoerd. Anderzijds heeft art. 191 “*niet tot doel de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een verschil invoert, zich te onttrekken aan de*

²¹⁵ Vgl. met oud art. 128 Gw. en arbitraire toepassing door toenmalig minister van justitie PH. GODDING, “L’expulsion des étrangers en droit belge: Aperçu historique (1830-1952)”, *Ann.dr.* 1970, 301-329.

²¹⁶ Vgl. GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012, overw. B.7.2.; zie ook G. ROSOUX, “Pensées sans ordre concernant la notion de « droit fondamental »” in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l’homme - Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, (91) 95 (verwijzing zoals deze voorkomt in de rechtsleer. Voor de zeer lange, maar volledige verwijzing: zie bibliografie onder “Verzamelwerken en reeksen”).

²¹⁷ Bv. GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018, overw. B.26.3.

²¹⁸ Zie ook G. ROSOUX, “Pensées sans ordre concernant la notion de « droit fondamental »” in *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l’homme - Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, (91) 95.

²¹⁹ D. VANHEULE, S. BOUCKAERT en M.-C. FOBLETS, “Grondrechten van vreemdelingen: de toepassing van artikel 191 door het Arbitragehof”, *TBP* 2005, (319) 319.

²²⁰ J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, III, *De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019, 638.

²²¹ Art. 11 oud BW is in dezelfde bewoordingen neerglegd, F. REYNTJENS, “Art. 11 BW” in P. SENAËVE, F. SWENNEN en G. VERSCHULDEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2022, losbl.

²²² J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, III, *De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019, 639.

*eerbiediging van de fundamentele beginselen*²²³. De wet-, decreet- of ordonnantiegever, al naargelang het geval, moet dus erover waken dat de ongelijke behandeling de toets doorstaat van de artt. 10 en 11 Gw., hetgeen impliceert dat er een “objectieve en redelijke verantwoording” voorhanden is.²²⁴

Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om de wetten die een ongelijke behandeling tussen Belgen en niet-Belgen inhouden te toetsen aan de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie²²⁵. Dit hoeft – gezien het in het vreemdelingenbeleid gewortelde misbruik door de uitvoerende macht (*supra* 10-11, nr. 17), niet te verwonderen. LELOUP vat het recht op toegang tot de rechter dan ook op als een schoolvoorbeeld van “*fundamental rights with an inherent separation-of-power character*”²²⁶. Al in 1998 stelde het GwH dat het nationaliteitscriterium, in een domein dat verband houdt met de rechten en vrijheden, de “bijzondere aandacht” van de grondwettelijke rechter verdient²²⁷. Bij de beoordeling of een ongelijke behandeling van niet-Belgen verantwoord is, dient rekening te worden gehouden met het geldende internationale recht²²⁸.

49. BEOORDELING UITZONDERINGEN (1): EEN ONGELIJKE BEHANDELING VAN VERGELIJKBARE GEVALLEN -- Is er ongelijke toekenning van rechten ten nadele van niet-Belgen (benadelingstoets), dan rijst een andere vraag. Zijn Belgen en niet-Belgen vergelijkbaar? Of anders gesteld: bevinden ze zich in een vergelijkbare toestand?²²⁹ Tot nog toe heeft het Grondwettelijk Hof nagelaten zich hierover uit te spreken. Het Mensenrechtencomité en het EHRM worden eveneens bekritiseerd om hun gebrek aan “*dogmatisch kohärenten Ansatz zur Bestimmung der Vergleichbarkeit*”²³⁰ (vrij vertaald: dogmatisch samenhangende benadering tot vaststelling van de vergelijkbaarheid). “Gewone”²³¹ vergelijkbaarheidstest lijkt moeilijk toepasbaar en kan zelfs tegenstrijdigheid in de hand werken; men zou kunnen stellen dat verschillende nationaliteiten *an sich* tot verschillende behandelingen nopen²³². Doorgaans kan worden verdedigd dat beide

²²³ O.a. Arbitragehof 14 juli 1994, nr. 61/94, overw. B.2; GwH 25 januari 2017, nr. 9/2017, overw. B.3.2.

²²⁴ Bv. Arbitragehof 9 januari 1996, nr. 4/96, overw. B.3.

²²⁵ Artt. 10 en 11 Gw. *jo* artt. 1, 2° en 26, § 1, 3° Bijz.Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989, 315.

²²⁶ Zie uitgebreid M. LELOUP, *The Impact of the Fundamental Rights Case Law of the European Court of Human Rights, and the European Court of Justice on the Domestic Separation of Powers*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Antwerpen, 2021, 257-258.

²²⁷ Arbitragehof 4 juni 1998, nr. 62/98, overw. B.7.1.

²²⁸ J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 165.

²²⁹ Exceptie van niet-vergelijkbaarheid wordt vaak opgeworpen, zie D. BIJNENS, H. BORTELS en J. THEUNIS, “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2015-2016)”, *TVW* 2017, 98.

²³⁰ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 166.

²³¹ Zie T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 178.

²³² Vgl. J.H. GERARDS, “The Grounds of Discrimination” in D. SCHIEK, L. WADDINGTON en M. BELL (eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-discrimination Law*, Oxford, Hart, 2007, (33) 66.

categorieën van personen vergelijkbaar zijn, *ten minste* omdat hun aanwezigheid op het grondgebied een vergelijkbare band doet ontstaan²³³.

50. BEOORDELING UITZONDERINGEN (2): WETTIG OF LEGITIEM DOEL -- Er dient voorts te worden aangetoond dat de ongelijke behandeling een “*hogere openbaar belang*”²³⁴ nastreeft. Dit moet evenwel worden geconcretiseerd. Vage bewoordingen volstaan immers niet²³⁵. Zoals hoger aangeraakt, lijkt de wetgever bij toepasselijk verklaren van wetgeving op “de Belgen”, het voornamelijk op twee²³⁶ doelstellingen te willen aanleggen: de bestending van de nationale soevereiniteit²³⁷, en de controle op (arbeids)migratie²³⁸ (*supra* 10-11, nr. 17). Daarnaast zijn er twee bijkomende doelstellingen. Het gaat met name om de bevordering van de maatschappelijke integratie²³⁹ en de “*budgettaire overwegingen*”²⁴⁰ (vgl. “Eerst onze mensen”²⁴¹).

51. BEOORDELING UITZONDERINGEN (3): ADEQUAAT MIDDEL -- Verder moet worden nagegaan of ongelijke behandeling van aard is om het gestelde doel te bereiken²⁴². Rechtspraak en rechtsleer zijn opvallend stil wanneer de adequaatheid van het nationaliteitscriterium in het geding is. Die houding is niet te begrijpen. Er kunnen kritische bedenkingen worden gemaakt over de “objectiviteit”, maar ook over de toelaatbaarheid van het nationaliteitscriterium.

De objectiviteit van de criteria houdt verband met een onafhankelijk (of beter: neutraal)²⁴³ optreden. Het aanwenden van objectieve criteria om een bepaald doel te bereiken, geeft blijkt van afwezigheid van machtsafwending.²⁴⁴ Of de nationaliteit een objectief criterium is, kan worden betwist²⁴⁵; zij lijkt vooral een uitstekend instrument om *bepaalde* – en dus willekeurige²⁴⁶ categorieën van personen mee te raken (vgl. *supra* 10, nr. 17). De nationaliteit is bovendien een

²³³ Zie GwH 25 januari 2017, nr. 9/2017, overw. A.1., derde paragraaf (middelenonderdeel verzoekende partij - het Hof laat evenwel na dit in zijn beoordeling te betrekken).

²³⁴ Zie bv. F. DELPÉRIÉ en A. RASSON-ROLAND, “Belgique”, *AJIC* 1990, (487) 503.

²³⁵ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 228-229.

²³⁶ Zie bv. A. VRANCKX, “De rechtstoestand van de vreemdeling in België”, *RW* 1969, (1345) 1348.

²³⁷ Bv. Adv.RvS nr. 17.165/9 bij het wetsvoorstel waarbij aan de vreemdelingen die meer dan 5 jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties, *BS* 30 april 1986, 8: “*Volgens menig rechtsauteur ligt de eis [...] vooropgesteld besloten in de economie van de Grondwet, die namelijk stoelt op het soevereiniteitsbeginsel*”.

²³⁸ Bv. Arbitragehof 28 mei 2003, nr. 75/2003, overw. B.7.2; D. VANHEULE, S. BOUCKAERT en M.-C. FOLETS, “Grondrechten van vreemdelingen: de toepassing van artikel 191 door het Arbitragehof”, *TBP* 2005, (319) 324-330.

²³⁹ Zie bv. GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012, overw. B.14.4.

²⁴⁰ Bv. Arbitragehof 28 mei 2003, nr. 75/2003, overw. B.7.2.

²⁴¹ NWS, “Vlaams Belang recycleert ‘Eigen volk eerst’ tot ‘Eerst onze mensen’”, www.vrt.be, 21 augustus 2018.

²⁴² M. PÖSCHL, *Gleichheit vor dem Gesetz*, Wenen, Springer, 2008, 226: “*Dass der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber die Ergreifung ungeeigneter Mittel verwehrt, ist schlüssig: Eine Differenzierung, die nicht geeignet ist, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel zu erreichen, kann durch dieses Ziel nicht legitimiert werden*”.

²⁴³ Zie H.M.T. HOLTMAAT, “Het gelijkheidsbeginsel: van een vat vol dilemma’s naar drie typen van gelijkerechtenwetgeving” in M. KROES, J.P. LOOF, en H.-M. TEN NAPEL (eds.), *Gelijkheid en rechtvaardigheid: Staatsrechtelijke vraagstukken rondom ‘minderheden’*, Deventer, Kluwer, 2002, (161) 166.

²⁴⁴ Vgl. M. PÖSCHL, *Gleichheit vor dem Gesetz*, Wenen, Springer, 2008, 228.

²⁴⁵ *Contra* Arbitragehof 28 mei 2003, nr. 75/2003, overw. A.1.1.

²⁴⁶ VAN DALE GROOT WOORDENBOEK definieert “willekeurig” als “naar eigen zin gekozen of bepaald”.

rechtens ontoelaatbare grond van onderscheid. In principe moet het gebruik ervan worden uitgesloten²⁴⁷. Toch is haar lot vooral afhankelijk van de evenredigheid.

52. BEOORDELING UITZONDERINGEN (4): GEVOLGEN NIET ONEVENREDIG ZWAAR -- Ten slotte dienen ook de gevolgen van de ongelijke behandeling in de beoordeling te worden betrokken. Het door de wetgever aangewende middel moet evenredig zijn ten opzichte van de nadelige gevolgen die de vreemdeling ondervindt, zo niet is het discriminatieverbod geschonden²⁴⁸. De evenredigheid houdt aldus een belangenafweging in. Principieel laten enkel het EHRM²⁴⁹ en het GwH²⁵⁰ de nationale wetgever een appreciatiemarge²⁵¹; op het internationale niveau staat men hier zeer wantrouwig tegen, nu de marginale toetsing de afdwingbaarheid van de gevestigde rechten op de helling zet²⁵².

Voor verdachte discriminatiegronden – zo dus ook de nationaliteit²⁵³, heeft het EHRM evenwel een *andere*, veel strengere toets ontwikkeld²⁵⁴. Deze toets zal het Staatsburgers Hof in staat stellen om bepaalde categorieën van personen een voldoende hoge bescherming van verdragsrechten te verzekeren²⁵⁵. Het verdachte karakter kan enkel worden weggenomen wanneer er “zeer zwaarwichtige redenen” worden aangedragen²⁵⁶. Het GwH is in dezelfde zin gevolgd²⁵⁷. Consistente en neutrale criteria ontbreken echter²⁵⁸. Wel is het van gewichtig belang dat de discriminatiegrond als zodanig geen rol van betekenis heeft gespeeld.

²⁴⁷ Vgl. J. VELAERS, *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 165.

²⁴⁸ Vgl. S. VAN DROOGHENBROECK, *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2019, 539.

²⁴⁹ T. ALTWICKER, *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 241-247.

²⁵⁰ C. BEHRENDT en X. MINY, “La Cour constitutionnelle belge face aux enjeux budgétaires”, *Rev.dr.Ulg* 2018, (19) 20-21.

²⁵¹ Zie G. BORN, D. MORRIS en S. FORREST, “A Margin of Appreciation: Appreciating Its Irrelevance in International Law”, *Harv.ILJ* 2020, (65) 77-81.

²⁵² Zie uitgebreid D. MCGOLDRICK, “A Defence of the Margin of Appreciation and an Argument for its Application by the Human Rights Committee”, *ICLQ* 2016, (21) 37-42 en DOI: 10.1017/S0020589315000457.

²⁵³ *Supra* 20, derde alinea; vgl. J. GERARDS, “The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination” in M. BALBONI (ed.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Napels, Editoriale Scientifica, 2017, (27) 38: “the perceived “invidiousness” of the ground of discrimination, the existence of a history of stereotyping and stigmatisation, the existence of a European consensus regarding the overall “suspectness” of the ground”.

²⁵⁴ J. GERARDS, “The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination” in M. BALBONI (ed.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Napels, Editoriale Scientifica, 2017, (27) 35-36.

²⁵⁵ J. GERARDS, “The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination” in M. BALBONI (ed.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Napels, Editoriale Scientifica, 2017, (27) 45-46.

²⁵⁶ E. BROUWER en K. DE VRIES, “Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach” in M. VAN DEN BRINK, S. BURRI en J. GOLDSCHMIDT (eds.), *Equality and human rights: nothing but trouble? - Liber amicorum Titia Loenen*, Utrecht, SIM, 2015, (123) 131.

²⁵⁷ Voor het eerst *expliciet*: GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012, overw. B.12, tweede paragraaf.

²⁵⁸ M. CARTABIA, “The European Court of Human Rights: Judging nondiscrimination”, *International Journal of Constitutional Law* 2011, (808) 813.

HOOFDSTUK II

ANALYSE VAN DE BELGISCHE WETGEVING

53. OPBOUW -- Twee luiken vormen de leidraad van deze analyse. Ze volgen elkaar onmiddellijk op. In een eerste luik ligt de focus op het materiële toepassingsgebied van de wetgeving; het bestrijkt telkens een aspect van het juridische burgerschap. In een tweede luik wordt het personele toepassingsgebied van de betrokken wetgeving onder de loep genomen; hier is de hamvraag of het regelgevend kader zoals het er thans uitziet ook de toets met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie doorstaat.

Er zal worden stilgestaan bij het vreemdelingenrecht (afd. 1), het publiekrecht (afd. 2), het privaatrecht (afd. 3), het gerechtelijk recht (afd. 4), het economisch recht (afd. 5), het strafrecht (afd. 6), het belastingrecht (afd. 7) en het sociaal recht (afd. 8).

AFDELING 1

VREEMDELINGENRECHT: DE VREEMDELINGENWET (Vw.)²⁵⁹ EN HET -BESLUIT²⁶⁰

54. TOEGANG TOT, VERBLIJF OP EN VERWIJDERING VAN GRONDGEBIED -- Voor niet-Belgen vormen de vreemdelingenwet en het -besluit een eerste (letterlijke en) wezenlijke toegangspoort tot de “stad(srechten)”²⁶¹, en dus het burgerschap. Ze regelen immers de toegang tot, het verblijf op en de verwijdering van het grondgebied.

55. NATIONALITEITSVOORWAARDE -- De wet en haar uitvoeringsbesluit zijn toepasselijk op vreemdelingen. Onder het begrip “vreemdeling” wordt verstaan “*al wie het bewijs niet levert dat hij de Belgische nationaliteit bezit*”²⁶². De wet stelt een verschil in behandeling tussen Belgen en niet-Belgen, doordat die eerste categorie “vrijgesteld” is van elke vorm van voorafgaande machtiging, terwijl de tweede categorie hieraan moet voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied, zich er vervolgens op te vestigen en er niet van te worden verwijderd²⁶³.

De vreemdelingenwet doelt op de controle van de (arbeids)migratie. De wetgever heeft bij het uitvaardigen ervan zichzelf hoofdzakelijk tot doel gesteld om “*een dam op te werpen tegen*

²⁵⁹ Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980, 14.584 (hierna: Vw. of vreemdelingenwet).

²⁶⁰ KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 27 oktober 1981, 13.740 (hierna: Vreemdelingenbesluit).

²⁶¹ Zie ook A. NAYER, “La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, d'établissement et l'éloignement des étrangers”, *RDBI* 1983, (724) 726.

²⁶² Art. 1, 1° Vw.

²⁶³ Vgl. S.H. LEGOMSKY en C.M. RODRÍGUEZ, *Immigration and Refugee Law and Policy*, New York, Foundation Press, 2009, 1374: “[...] the most practically significant legal consequence of citizenship is freedom from the immigration laws”.

de massale binnenkomst van vreemdelingen [...die in België werken] zonder vereiste machtiging, tegen lage lonen”²⁶⁴. Deze doelstelling wordt geacht legitiem te zijn²⁶⁵. Ook kan worden geargumenteed dat de ongelijke behandeling van de aard is om de immigratie te controleren²⁶⁶. Belangrijk ten slotte is vraag of de gevolgen niet onevenredig zwaar zijn. Uit bepaalde rechtsleer komt naar voren dat het recht op verblijf *buiten de eigen staat* nog geen algemeen juridisch aanvaardbare basis heeft²⁶⁷ (zie bv. IVBPR, *supra* 17, nr. 34). Dit verhindert wellicht om een doorgedreven toets te voeren: “*Proportionality remains blind to the larger picture of immigration laws and policies [...]. Judicial review is structurally unable to evaluate the proportionality of the legal framework as a whole*”²⁶⁸.

Voor het ogenblik is de vreemdelingenwet in overeenstemming met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie.

AFDELING 2 PUBLIEKRECHT

§ 1 *Het kiesrecht en de verkiesbaarheid*

56. POLITIEKE RECHTEN *SENSU STRICTO*²⁶⁹ -- Het kiesrecht en de verkiesbaarheid zijn verankerd in de Grondwet²⁷⁰ en de BWHI²⁷¹. De Grondwet laat in art. 162 aan de wetgever over om de verkiezingen van de leden van de provincie- en de gemeenteraden te regelen. Het zijn fundamentele rechten binnen iedere democratische rechtsstaat²⁷²: zij zullen in een later stadium bepalen wat het “*droit de cité*”²⁷³ inhoudt en, vooral, wie het dragen zal.

²⁶⁴ MvT bij het ontwerp van wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Parl.St. Kamer*, 1974-75, nr. 653/1, 2.

²⁶⁵ Vgl. EHRM 28 mei 1985, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk*, overw. 67; geen discussie zie Adv.RvS het ontwerp van wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Parl.St. Kamer*, 1974-75, nr. 653/1, 68-86; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 86-87, 105, 113, 116, 647-650.

²⁶⁶ Zie T. HAYTER, “Open Borders: The Case Against Immigration Controls” in S. GUPTA en T. OMONIYI (eds.), *The Cultures of Economic Migration. International Perspectives*, Hampshire, Ashgate, 2007, (17) 25: “*It is true that if there were no controls there would probably be more migration*”.

²⁶⁷ Zie bv. P.R. RODRIGUES, *De grenzen van het vreemdelingenrecht*, <https://hdl.handle.net/1887/18621>, 2010, 7.

²⁶⁸ J.-B. FARCY, “Equality in Immigration Law: An Impossible Quest?”, *Hum. Rights Law Rev.* 2020, (725) 743.

²⁶⁹ Zie J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 88-62.

²⁷⁰ Artt. 8, 61 en 67, § 1, 1° Gw. (kiesrecht); artt. 8 en 64 Gw. (verkiezbaarheid).

²⁷¹ Art. 25, § 1 BWHI (kiesrecht); artt. 24bis, § 1 en 59 BWHI (verkiezbaarheid).

²⁷² Vgl. J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée : L'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, 107.

²⁷³ É. BALIBAR, *Droit de cité : culture et politique en démocratie*, Parijs, L'aube, 1996, (zie) “Avant-propos”.

57. NATIONALITEITSVOORWAARDE -- Zowel nationaal als deelstatelijk behoren politieke rechten tot het klassieke domein dat aan de Belgen is voorbehouden²⁷⁴. En dus ofschoon Belgen en (gevestigde) niet-Belgen zich in een vergelijkbare toestand bevinden, worden ze onmiskenbaar verschillend behandeld.

Hier is de ongelijke behandeling duidelijk ingegeven vanuit de bekommernis om de nationale soevereiniteit²⁷⁵, een legitieme doelstelling om het voortbestaan van het land veilig te stellen. Zij kan het best worden bereikt met het voorwaardelijk stellen van het genot en de uitoefening van politieke rechten van de staat van Belg. Maar zijn de gevolgen niet onevenredig zwaar? De rechtsleer is overwegend negatief²⁷⁶ en terecht: het kiezen en zich verkiesbaar stellen voor de wetgevende macht raken aan de essentiële belangen van de staat²⁷⁷.

Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat wat de verkiezingen van de ondergeschikte besturen betreft, wel kan worden besloten tot schending van de evenredigheid en bijgevolg ook de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Daar de gemeente- en provincieraden geen wetgevende bevoegdheid hebben (*supra* 19-20, 41), is het nationaliteitsvereiste, zoals neergelegd in de federale en deelstatelijke wetgeving²⁷⁸ geenszins te verantwoorden.²⁷⁹ Bepaalde categorieën van vreemdelingen hebben weliswaar kiesrecht verworven, maar dat recht is beperkt tot de gemeenteraadsverkiezingen én voorwaardelijk van voorafgaande registratie²⁸⁰. Dat recht is dode letter, zo blijkt ook uit een recent arrest van het Grondwettelijk Hof. Het Hof oordeelde dat artt. 10 en 11 Gw., al dan niet in samenhang gelezen met art. 8 Gw., eraan niet in de weg staan dat tijdens de periode die verloopt tussen de dag waarop de kiezerslijst wordt opgemaakt en de dag van de verkiezingen geen inschrijvingsaanvragen meer mogen worden ingediend.²⁸¹

²⁷⁴ Zie ook F. DELPÉREE, “Les étrangers et les élections en Belgique”, *Administration Publique* 1978, (34) 34-36.

²⁷⁵ Zelfs bij stemrecht op provinciaal en lokaal niveau, Adv.RvS nr. 17.165/9 bij het wetsvoorstel waarbij aan de vreemdelingen die meer dan 5 jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties, *BS* 30 april 1986, 8.

²⁷⁶ Uitbreider M.-C. FOGLETS, “Het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Uitbreiding tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven?”, *TBP* 2002, 104-109.

²⁷⁷ W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 1023-1024; F. RIGAUX en M. FALLON, *Droit international privé, II, Droit positif belge*, Brussel, Larcier, 1993, 21.

²⁷⁸ Artt. 1bis en 1ter (Europese burgers en bepaalde derdelanders) Gemeentekieswet 12 augustus 1932, *BS* 12 augustus 1932, 4.404; Artt. 8, 1° (Belg), 12, 1, 1° (Europese burgers) en 14, §§ 1 en 2 (bepaalde derdelanders) Decr.VI. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 25 augustus 2011, 54.542; Artt. 1, § 1, 1° (Belg), 1bis, § 1 (Europese burgers) en 1bis, § 2, 1° en 2° (bepaalde derdelanders) Brussels Gemeentelijk Kieswetboek zoals vastgesteld bij ordonnantie van 16 februari 2006, *BS* 28 februari 2006; Artt. L4121-1, § 1, 1° (Belg), ‘Code de la démocratie locale et de la décentralisation’ 22 april 2004, *BS* 12 augustus 2004, 59.699.

²⁷⁹ Zie in die zin P. LEMMENS en L. VAN SCHOUBROECK, “Kiesrecht van vreemdelingen als een fundamenteel recht”, *RW* 1990, (1145) 1156-1158.

²⁸⁰ Alhoewel de voorafgaande registratie in bepaalde gevallen tot

²⁸¹ GwH 6 februari 2020, nr. 18/2020.

58. POLITIEKE RECHTEN *SENSU LATO*²⁸² -- Ruimer opgevat hebben politieke rechten ook betrekking op de zogenaamde “*burgerlijke en de militaire bedieningen*”²⁸³. Ze omvatten alle betrekkingen in dienst van de organen of instellingen van de overheid²⁸⁴. Het gaat om personeelsleden die eenzijdig door de overheid werden benoemd als “statutair”, onderworpen aan een (eenzijdig) door de overheid opgesteld en wijzigbaar statuut²⁸⁵. Voorbeelden zijn personen die administratieve taken uitvoeren (zo de griffier²⁸⁶), maar ook het onderwijzend personeel²⁸⁷, de politie²⁸⁸, de magistraten²⁸⁹ en de militairen^{290, 291}. Dit impliceert anderszins dat de “*contractuele functies*” onafhankelijk van de nationaliteit moeten kunnen worden ingenomen²⁹².

59. NATIONALITEITSVOORWAARDE -- Zoals hoger aangehaald²⁹³, werden reeds in de negentiende eeuw de burgerlijke en militaire bedieningen voorbehouden aan de Belgen. De beperkte functionele benadering – veeleer uitgedrukt in de “leidinggevende posities”, heeft het later moeten afleggen tegen de veel ruimere institutionele benadering²⁹⁴. Onder invloed van de toeneemende globalisering is het tij stilaan aan het keren. Getuige hiervan zijn diverse ordonnanties en decreten van, voorsnog, de Franse Gemeenschap. De nationaliteitsvoorwaarde is voor de toegang tot betrekkingen in het openbaar ambt hierbij in grote mate opgeheven.²⁹⁵

²⁸² M. SCEVENELS, “De politieke status van vreemdelingen”, *Jura Falc.* 1982-83, (483) 486.

²⁸³ Art. 10, tweede lid Gw.

²⁸⁴ Zie voor diverse invullingen van notie “ambtenaar”, P. LEWALLE, C. DRESSEN, M. HERBIET en P. COUMONT, “Le concept de fonction publique et droit belge. Essai de définition”, *Administration Publique*, 1997, 25-46.

²⁸⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 277-278.

²⁸⁶ Vgl. art. 168 Ger.W.; zie E. VAN DEN EEDEN, “Rol van de griffier”, in K. ROTTHIER, T. WUYTS, E. VAN DEN EEDEN en J. BOGAERT (eds.), *Handboek bescherming wilsonbekwamen. Zorgvolmacht en bewind na de wet van 21 december 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, (225) 227: griffiers “*notuleren het verloop van de rechtspleging, geven akte van verschillende formaliteiten die door de wet worden opgelegd, verlenen authenticiteit eraan, stellen de dossiers van de rechtspleging*”; de griffier is geen lid van de rechterlijke orde, maar “personeel dat de rechterlijke macht terzijde staat”, DE JURISTENKRANT, “Griffier Geert Van Nuffel: Onafhankelijkheid griffier is in gevaar”, 28 februari 2007, met verwijzing naar de modernisering van het ambtenarenkorps.

²⁸⁷ Zie o.a. Decr.VI. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 25 mei 1991; Decr.Fr. 6 juni 1994 ‘fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l’enseignement officiel subventionné’, *BS* 13 oktober 1994; Decr.D. 28 juni 2021 ‘über Maßnahmen im Unterrichtswesen 2021’, *BS* 15 februari 2022.

²⁸⁸ Wet 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *BS* 30 april 2002.

²⁸⁹ *Infra* 36 afdeling 4.

²⁹⁰ Inzonderheid wet 22 december 1989 betreffende het statuut van de dienstplichtigen, *BS* 19 januari 1990.

²⁹¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 168.

²⁹² Vgl. Adv.RvS nr. 39.433/3 bij het B.VI.Reg. houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 6 december 2005, 5-6.

²⁹³ *Supra* 9, tweede alinea.

²⁹⁴ H. VERSCHUEREN, “Nationaliteitsvereiste voor betrekkingen in openbare dienst”, *T.Vreemd.* 1984, 108 (110).

²⁹⁵ O.a. Ord.Br. 11 juli 2002 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt, *BS* 23 juli 2002; Decr.Fr. 19 april 2012 ‘élargissant les conditions de nationalité pour l’accès aux emplois de la Fonction publique de la Communauté française’, *BS* 21 juni 2012.

Niettemin blijft die voorwaarde sterk aanwezig in wat betreft de toegang tot het ambt van politie²⁹⁶, de toegang tot militaire²⁹⁷ dienst en ook de administraties van de federale en de Vlaamse overheid. En opnieuw: art. 191 sluit niet uit dat *bij wet* een onderscheid wordt ingesteld tussen Belgen en niet-Belgen, mits daar objectieve en redelijke verantwoording voor bestaat. Het is te zeer de vraag of wat betreft de administraties aan het vereiste van de “bij wet bepaalde uitzondering” voldaan is²⁹⁸. Op federaal niveau geldt het KB Algemene Principes (APKB)²⁹⁹; in Vlaanderen is het Vlaams Personeelsstatuut (VPS)³⁰⁰ toepasselijk. Art. 23 van het APKB en art. XI 3, eerste lid, 2° VPS bepalen dat ambtshalve en zonder opzegging een einde wordt gesteld aan de hoedanigheid van ambtenaar wanneer deze niet aan de nationaliteitsvoorwaarde voldoet. Als zodanig hebben deze discriminerende bepalingen geen wettelijke grondslag, maar verwijzen slechts naar art. 10, tweede lid van de *Grondwet*³⁰¹ (“burgerlijke en militaire bedieningen”).

Er dienen zich – om verder te gaan in de redenering – geen problemen wat betreft de legitieme doelstelling die wordt beoogd. Traditioneel wordt de ambtenaar vereenzelvigd met de staat³⁰². De ambtenaar wordt belast met gezagsuitoefening, hetgeen voorwaardelijk is voor de bescherming van het algemeen belang³⁰³. De ongelijke behandeling houdt voorts verband met de nagestreefde doelstelling en is van aard om deze ook te bereiken. De vraag is of de gevolgen niet onevenredig zwaar zijn. WEEKERS stelt dat mits het nationaliteitsvereiste beperkt blijft tot gezagsfuncties, er zich geen problemen voordoen m.b.t. de evenredigheid³⁰⁴. Artikel 10, tweede lid Gw. is op algemene wijze geformuleerd. Het spreekt van de “*burgerlijke [...] bedieningen*”,

²⁹⁶ Vgl. art. 184 Gw.; art. 12, eerste lid, 1° wet 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *BS* 30 april 2002.

²⁹⁷ Vgl. artt. 182 en 186 Gw. en art. 4, § 1, 6° wet 22 december 1989 betreffende het statuut van de dienstplichtigen, *BS* 19 januari 1990.

²⁹⁸ RvS 19 maart 1999, nr. 79.358, *Orfingier*: “Overwegende dat thans nog de wettigheid [...] van het bestreden besluit kwestieus is”.

²⁹⁹ KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001.

³⁰⁰ B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 27 maart 2006.

³⁰¹ Verslag aan de Koning bij het KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001, 429; Toelichting bij B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, https://overheid.vlaanderen.be/Toel_Deel11-h1.

³⁰² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 278.

³⁰³ J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Luik, Faculté de droit de Liège, 1978, 218: “La justification de cette règle se trouve moins dans l'intérêt pécuniaire des Belges que dans le principe de la souveraineté nationale. Il faut soustraire l'exercice des fonctions publiques à toute ingérence étrangère”.

³⁰⁴ B. WEEKERS, “De toegang van niet-Belgen tot de Belgische publieke sector”, *T.Gem.* 2005, (5) 12.

een opvatting die weerspiegeld is in zowel het APKB als het VPS³⁰⁵. Er kan dus worden gesteld dat de evenredigheid, en bijgevolg het gelijkheidsbeginsel geschonden is³⁰⁶.

§ 3 *Het petitierecht*

60. POLITIEK “STRIJDMIDDEL”³⁰⁷ -- Petitierecht houdt het recht in om zich schriftelijk tot de openbare overheden te richten³⁰⁸, het is een politiek strijdmiddel. Dit recht gaat echter niet zover dat daar een standpunt of een beslissing van die overheden mee kan worden afgedwongen³⁰⁹. Niettemin mag zijn belang niet worden onderschat³¹⁰. VANDE LANOTTE verwijst naar de genese van het petitierecht als “*één van de elementen die de burgerlijke vrijheden moeten helpen vrijwaren*”³¹¹.

Het petitierecht is gewaarborgd in art. 28, eerste lid³¹² Gw. Het heeft een louter nationale grondslag; tot internationale erkenning is het “*nooit gekomen*”³¹³.

61. EENIEDER -- Op grond van art. 28, eerste lid Gw. komt het petitierecht aan “ieder” toe. Maar wie is “ieder” of “eenieder”? In die zin merkt VANDE LANOTTE terecht op dat alhoewel deze grondwettelijke bepaling vermeld staat onder titel II “De Belgen en hun rechten”, impliceert de term “ieder” niet dat het petitierecht enkel aan de Belgen is voorbehouden. Het petitierecht valt niet onder het begrip “politiek recht” (vgl. art. 8 Gw.).³¹⁴ Overigens ook de Franse rechtsleer huldigt eenzelfde uitgangspunt. PREUVOT vat het petitierecht op als “natuurrecht”, waarbij de term “eenieder” betrekking heeft op “*ceux qui ont quelque chose à défendre et à qui la protection du gouvernement est nécessaire*” en dus ook de vreemdelingen³¹⁵.

Het petitierecht heeft nog geen voorwerp uitgemaakt van uitzonderingen.

³⁰⁵ Er is geen afgrenzing tot “gezagsfuncties”: de uitvoerende macht heeft vooral de institutionele benadering willen doordrukken. Voorbeeld: de notie “ambtenaar” wordt in het VPS omschreven als: “*elk personeelslid dat toegelaten is tot [...]*” (art. I 2, 8° VPS).

³⁰⁶ Zie voor voor- en nadelen van een reglementair besluit A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 295.

³⁰⁷ PH. DE KEYSER, “Het petitierecht afgestoft?”, *TBP* 2000, (596) 597.

³⁰⁸ P. PREUVOT, “Le droit de pétition: mutations d’un instrument démocratique”, *Jurisdoctoria* 2010, (73) 74.

³⁰⁹ GwH 22 februari 2018, nr. 18/2018, overw. B.4.4-B.5.5.

³¹⁰ Vgl. bv. P. PREUVOT, “Le droit de pétition: mutations d’un instrument démocratique”, *Jurisdoctoria* 2010, (73) 78: “*Dès la Révolution, le droit de pétition dépasse les restrictions touchant la citoyenneté dans l’histoire constitutionnelle française*”.

³¹¹ J. VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed?*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 8.

³¹² Artt. 28, tweede lid en 57 Gw. en art. 41 BWHI zijn hier niet van belang: het betreffen de zogenaamde uitoefening van petitierecht bij mandaat, zie uitgebreid PH. DE KEYSER, “Het petitierecht afgestoft?”, *TBP* 2000, (596) 599.

³¹³ PH. DE KEYSER, “Het petitierecht afgestoft?”, *TBP* 2000, (596) 599.

³¹⁴ J. VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed?*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 48.

³¹⁵ P. PREUVOT, “Le droit de pétition: mutations d’un instrument démocratique”, *Jurisdoctoria* 2010, (73) 78, met verwijzing naar P. ROSSI.

A. Openbaarheid van bestuur

62. OPENBAARHEID BESTUURSDOCUMENT EN BELEIDSTOELICHTING -- Openbaarheid van bestuur biedt de burger inspraak- en participatiemogelijkheden³¹⁶. Zij maakt bovendien controle op overheidsoptreden mogelijk.³¹⁷ De openbaarheid van bestuursdocumenten ligt vervat in art. 32 Gw. en federaal verder gepreciseerd bij de Wet Openbaarheid Bestuur³¹⁸. Op het Vlaamse niveau³¹⁹ geldt het Bestuursdecreet³²⁰; op het Waals niveau is het Decreet Openbaarheid van Bestuur³²¹ toepasselijk. In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest geldt sinds kort³²² een Gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie³²³.

63. EENIEDER -- Zowel de Gw.³²⁴ als de Wet Openbaarheid Bestuur³²⁵ en de deelstatelijke decreten³²⁶ en gezamenlijke decreet en ordonnantie³²⁷ waarborgen het recht van “(een)ieder” om elk bestuursdocument te raadplegen, er een afschrift van te krijgen. Ook hier dient het mensbeeld “(een)ieder” ruim te worden opgevat. Het betreft niet alleen personen van Belgische nationaliteit, maar ook vreemdelingen³²⁸. In een vergelijkbare zin stelde een Franse rechtsgeleerde: “*«toute personne» peut en bénéficier [...] Cette expression très générale est révélatrice du souci du législateur de ne créer aucune discrimination*”.³²⁹

³¹⁶ Zie bv. J. VAN BOL, “Les élus et les citoyens: nouveaux développements de la démocratie locale”, *Rev.dr.commun.* 2014, (2) 11-14.

³¹⁷ Zie in dezelfde zin I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 461.

³¹⁸ Wet 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 30 juni 1994, 17.662.

³¹⁹ Zie ook F. SCHRAM, “Openbaarheid van bestuur en verantwoording door de Vlaamse Regering en haar leden: stappen vooruit of achteruit?”, *TMR* 2021, (366) 366.

³²⁰ Decr.VI. 7 december 2018 bestuursdecreet, *BS* 19 december 2018 (hierna: verkort als “Bestuursdecreet”).

³²¹ Decr.W. 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 28 juni 1995.

³²² Vroeger gold Ord.Br. 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 23 juni 1995. Deze ordonnantie is met ingang van 16 mei 2019.

³²³ Gez.Decr. en Ord. 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, *BS* 7 juni 2019.

³²⁴ Art. 32 Gw. bepaalt: “Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”.

³²⁵ Inzonderheid art. 4 Wet 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 30 juni 1994, 17.662.

³²⁶ Art. II.31, eerste lid Bestuursdecreet; art. 4, § 1 Decr.W. 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 28 juni 1995.

³²⁷ Art. 17, § 1 Gez.Decr. en Ord. 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, *BS* 7 juni 2019: “Eenieder kan, volgens de voorwaarden bepaald in dit gezamenlijk decreet en ordonnantie, elk bestuursdocument en alle milieu-informatie van een bestuurlijke overheid ter plaatse inzien, dienomtrent uitleg krijgen en mededeling in afschrift ervan ontvangen”.

³²⁸ Vgl. J. VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed?*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 48.

³²⁹ J. LAVEISSIERE, “L'accès aux documents administratifs” in F. RANGEON, J. LAVEISSIERE en Ph. BELIN (eds.), *Information et transparence administrative*, Parijs, Presses universitaires de France, 1988, (11) 16.

B. Formele motivering van bestuurshandelingen

64. UITDRUKKELIJKE MOTIVERING BESTUURSHANDELINGEN -- De formele motivering is van belang om de juridische en feitelijke overwegingen te kennen die aan een beslissing ten grondslag liggen, en dit op afdoende wijze.³³⁰ Dit eveneens is een belangrijk controlemechanisme. Ze is neergelegd in de wet van 1991³³¹. RENDERS vat de wet van 1991 op als “*protection minimal, que les régions et les communautés ne sauraient amoindrir*”³³².

65. EENIEDER -- De wet is toepasselijk³³³ op de bestuurde, *d.i.* “elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekking met het bestuur”³³⁴ en dus ook op vreemdelingen.

C. Volksraadpleging

66. CONSTITUTIEF REFERENDUM³³⁵: “*GEACHTE BURGER, UW MENING GRAAG*”³³⁶ -- Over de aangelegenheden van gemeentelijk en provinciaal belang kan een niet-bindende³³⁷ volksraadpleging worden georganiseerd. Ze is neergelegd in de Gemeentewet³³⁸, het Decreet Lokaal Bestuur³³⁹, het Provinciedecreet³⁴⁰.

67. INWONER PROVINCIE, INWONER GEMEENTE -- Om deel te kunnen nemen aan volksraadpleging dient men inwoner te zijn, *d.i.* hoofdverblijfplaats hebben in betrokken gemeente of provincie. De staat van Belg is niet vereist.³⁴¹

³³⁰ R. ANDERSEN en P. LEWALLE, “La motivation formelle des actes administratifs”, *Administration Publique* 1993, (62) 62.

³³¹ Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.

³³² D. RENDERS, “Le point sur la motivation formelle de l’acte administrative unilatéral”, <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A171887/datastreams>, 2014, (1) 2.

³³³ Het toepassingsgebied van de wet van 1991 kan vanuit twee oogpunten worden benaderd: wie zijn de overheden die onder de verplichting van de formele motivering vallen? En wie is beschermd?, zie voor die eerste categorie R. ANDERSEN en P. LEWALLE, “La motivation formelle des actes administratifs”, *Administration Publique* 1993, (62) 63-65.

³³⁴ Art. 1 wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.

³³⁵ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 61.

³³⁶ Naar L.M. VENY, “Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum”, *T.Gem.* 1995, (323) 323.

³³⁷ Voor de niet-Belg kan dit tevens een belangrijke bescherming bieden. Referenda worden vaak uitgebeeld als instrumenten die gevaarlijk zijn voor de rechten en vrijheden van minderheden, zie M. FATIN-ROUGE STEFANINI, “Referendums, Minorities and Individual Freedoms” in L. MOREL en M. QVORTRUP (eds.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Londen, Routledge, 2018, (371) 371-372.

³³⁸ Nieuwe Gemeentewet 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.

³³⁹ Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS*, 15 februari 2018.

³⁴⁰ Provinciedecreet (Decr.VI.) 9 december 2005, *BS* 29 december 2005; Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004.

³⁴¹ Art. 115 Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004; art. 198 Provinciedecreet (Decr.VI.) 9 december 2005, *BS* 29 december 2005; art. 318 Nieuwe Gemeentewet 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988; art. 305 Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS*, 15 februari 2018.

AFDELING 3

PRIVAATRECHT: BW EN WIPR

68. BURGERLIJKE RECHTEN -- Het BW en het WIPR³⁴² regelen de verhouding tussen burgers onderling. Zij betreffen bijvoorbeeld het huwelijk, het contractenrecht, het erfrecht en zo meer.

69. IN PRINCIPE EENIEDER: UITZONDERING VERBLIJFPLAATS OF INSCHRIJVING BEVOLKINGSREGISTER -- De zichtbaarheid van de vreemdeling in het burgerlijk wetboek wijst op zijn “*verzwakte rechtspositie*”.³⁴³ Artikel 5 (oud: 11), eerste lid BW stelt dat de vreemdeling principeel het genot heeft van “alle aan de Belgen” toegekende rechten, “*behoudens de uitzonderingen bij wet gesteld*”. De vraag rijst of de mogelijkheid om zulke uitzonderingen te stellen geen afbreuk doet aan de internationale verdragen. Volgens REYNTJENS dient die vraag bevestigend te worden beantwoord.³⁴⁴ België is inderdaad gebonden door een aantal internationale verdragen, inzonderheid het IVBPR, het IVRK en het EVRM. Bijgevolg dienen de rechten opgenomen in deze verdragen te worden gewaarborgd aan *eenieder* die onder de rechtsmacht van België valt, dus ook vreemdelingen die niet gemachtigd zijn zich in het Rijk te vestigen.

Tegenover het voormelde principe staat de vreemdeling die in het bevolkingsregister voorkomt en die dus over een duurzaam verblijfsrecht beschikt. De vreemdeling ingeschreven in het bevolkingsregister wordt geacht *als Belg* het genot te hebben van *alle* burgerlijke rechten, zolang hij in België verblijf houdt³⁴⁵.³⁴⁶ De inschrijving in het bevolkingsregister tracht de negatieve gevolgen van een gebrek aan wederkerigheidsverdrag te verzachten³⁴⁷. Deze gelijkstelling heeft gevolgen wat betreft de privaatrechtelijke verhoudingen met een internationaal element.

Ook het WIPR maakt melding van verschillende criteria. Vooral de gewone verblijfplaats speelt een rol bij vaststelling van de internationale bevoegdheid en de aanwijzing van het toepasselijk recht. Het nationaliteitscriterium is geen uitsluitingscriterium, maar veeleer een instrument om het recht van de betrokken vreemdeling toe te passen.³⁴⁸

³⁴² Wet 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht, BS 27 juli 2004.

³⁴³ Vgl. D. LOCHAK, “L’*étranger dans le Code civil*” in P. BLOCH, C. DUVERT, N. SAUPHANOR-BROUILLAUD (eds.), *Différenciation et indifférenciation des personnes dans le code civil*, Parijs, Economica, 2006, (107) 108: “*La visibilité de l’*étranger dans le Code de 1804, indice de sa condition diminuée*”.*

³⁴⁴ F. REYNTJENS, “Art. 11 BW” in P. SENAËVE, F. SWENNEN en G. VERSCHELDEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2022, losbl.

³⁴⁵ art. 5, tweede lid BW; vgl. ook *supra* 8-9, nr. 15.

³⁴⁶ Zie uitgebreid S. BOUCKAERT, P. BAEYENS en N. VANDERSCHEUREN, *Handboek Verblijfsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 67-68.

³⁴⁷ D. LOCHAK, “L’*étranger dans le Code civil*” in P. BLOCH, C. DUVERT, N. SAUPHANOR-BROUILLAUD (eds.), *Différenciation et indifférenciation des personnes dans le code civil*, Parijs, Economica, 2006, (107) 113.

³⁴⁸ Zie uitgebreid T. KRUGER en J. VERHELLEN, *Internationaal privaatrecht. De essentie*, Brugge, die Keure, 2019, 45-55.

AFDELING 4 GERECHTELIJK (PRIVAAT)RECHT

70. RECHT OP VERWEZENLIJING VAN MATERIEELRECHTELIJKE AANSPRAKEN -- Het gerechtelijk recht doelt op de verwezenlijking van de materieelrechtelijke aanspraken van de rechtssubjecten. Het is evenwel meer dan procesrecht en omvat ook regels over de rechterlijke organisatie. Deze regels zijn hoofdzakelijk vervat in het Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.).

71. IN PRINCIPE EENIEDER: UITZONDERLIJK BELGEN ALLEEN -- Wat de rechtsvordering aangaat, geldt het recht van eenieder op een vrije toegang tot het gerecht. De enige uitzondering is de zogenaamde “exceptie van borgstelling van de eisende vreemdeling”. Het GwH heeft reeds geoordeeld dat de nationaliteit in dit geval geen adequaat middel oplevert; het is immers niet de nationaliteit van de eiser, maar wel de omstandigheid dat hij in het buitenland verblijft en in België geen goed bezit dat als waarborg kan dienen, wanneer hij het geding verliest³⁴⁹. Ingevolge hiervan werd in de kamer een wetsvoorstel ingediend om de artt. 851-852 Ger.W., waar de exceptie in vervat zit, af te voeren³⁵⁰. Ofschoon deze denkoefening op tamelijk wat animo kan rekenen, is er nog geen gevolg aan gegeven.

Belangrijk daarnaast is de nationaliteitsvoorwaarde die de toegang tot rechterlijke organisatie afhankelijk maakt van de staat van Belg. Niet het rechterlijke ambt³⁵¹, maar wel het ambt van de notaris, dat van de gerechtsdeurwaarder en de titel van de advocaat roepen heel wat vragen op. Wat betreft het notarisambt³⁵² en het ambt van de gerechtsdeurwaarder³⁵³ kunnen de werkzaamheden niet worden beschouwd als de uitoefening van het openbaar gezag³⁵⁴. De hierin vervatte ongelijke behandeling doet daarom afbreuk aan de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Terecht spreekt men dan ook van een “*nouvelle frontière de l'exclusion des étrangers des droits et emplois*”³⁵⁵.³⁵⁶ Deze redenering kan worden doorgetrokken naar het beroep van de advocaat. Dat het nationaliteitsvereiste³⁵⁷ geen openbaar belang nastreeft, blijkt bovendien uit de wens van de wetgever om daar afwijkingen voor te voorzien³⁵⁸.

³⁴⁹ GwH 11 oktober 2018, nr. 135/2018, overw. B.11.

³⁵⁰ Voorstel van wet (S. BECQ e.a.) tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de afschaffing van de exceptie van borgstelling van de eisende vreemdeling, *Parl.St. Kamer*, 2018-19, nr. 54-3488/001.

³⁵¹ Zie *supra* 31, nrs. 58 en 59: de rechterlijke macht is belast met gezagsuitoefening.

³⁵² Art. 35, § 3 Wet 25 ventôse jaar XI op het notarisambt. (Vereiste van het bezit van de Belgische nationaliteit)

³⁵³ Art. 510, § 3, 3° Ger.W. (Vereiste van het bezit van de Belgische nationaliteit)

³⁵⁴ Zie HvJ 24 mei 2011, nr. C-47/08, ECLI:EU:C:2011:334, overw. 123; zie voor gerechtsdeurwaarder S. SLAMA, “Emplois fermés: une exclusion illégitime”, *Revue Plein droit* 2014, 20-23.

³⁵⁵ S. SLAMA, “Emplois fermés: une exclusion illégitime”, *Revue Plein droit* 2014, (20) 23.

³⁵⁶ *Contra* EHRM 28 mei 2009, nr. 26713/05, *Bigaeva/Griekenland*.

³⁵⁷ Art. 428, eerste lid Ger.W.

³⁵⁸ Art. 428, tweede lid Ger.W.

AFDELING 5 ECONOMISCH RECHT

§ 1 *Het Wetboek Economisch Recht (WER)*

72. VRIJHEID VAN ONDERNEMEN EN HOOG NIVEAU CONSUMENTENBESCHERMING -- Het Wetboek economisch recht (WER) bevat een aantal economische rechten, zoals de toegang tot en de uitoefening van een activiteit, de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten en de bescherming van consumenten.³⁵⁹

73. EENIEDER -- De economische rechten zijn niet afhankelijk van de staat van Belg, eenieder heeft het recht om deel te nemen aan de economische activiteiten (vgl. *supra* 8-9, nr. 15).³⁶⁰ Het verbod van discriminatie naar nationaliteit is een verworvenheid binnen het internationaal recht³⁶¹.

§ 2 *Het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (WVV)*

74. RECHT OM BEPAALDE VENNOOTSCHAP OF VERENIGING OP TE RICHTEN -- Het recht om een vennootschap of een vereniging op te richten is geregeld bij het Wetboek van vennootschappen en verenigingen (WVV). Hierbij wordt o.a. de mogelijkheid gecreëerd om alleen of samen met anderen een nauwkeurig omschreven activiteit uit te oefenen^{362, 363}

75. EENIEDER -- Het WVV voorziet geen nationaliteitsvereisten voor bestuurders, zodat ook vreemdelingen een bestuursmandaat kunnen uitoefenen³⁶⁴. Dat blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het wetboek van vennootschappen en verenigingen: “*Andere mogelijke aanknopingspunten, zoals de plaats van waaruit de vennootschap wordt geleid, de locatie van haar voornaamste productiefaciliteiten, of de nationaliteit van haar voornaamste aandeelhouders, spelen geen rol*”³⁶⁵.

³⁵⁹ G. STRAETMANS, *Economisch Recht. Leidraad voor studenten*, Turnhout, Gompel&Svacina, 2018, 622 p.

³⁶⁰ Art. II.3 WER; zie ook art. III. 12 WER (uitdrukkelijk verbod van nationaliteit).

³⁶¹ Zie uitgebreider C. TIETJE (ed.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlijn, De Gruyter Recht, 2009, 881 p. (Zie inzonderheid: p. 134).

³⁶² H. BRAECKMANS en R. HOUBEN, *Handboek Vennootschapsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 924 p.

³⁶³ Zie ook T. HAUWAERT, W. ROEGIERS en S. ROELAND (eds.), *Introduction au Code des sociétés et des associations*, Waver, Anthemis, 2019, 330 p.

³⁶⁴ Zie ook R. DILIBERTO en L. WETSELS, “Bestuur” in X., *De BV in de praktijk*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. (583) 586.

³⁶⁵ MvT bij het ontwerp van wet tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen, *Parl.St. Kamer*, 2017-18, nr. 54-3119/001, 339.

AFDELING 6 STRAFRECHT

§ 1 *Het Strafwetboek (Sw.) en Wetboek Strafvordering (Sv.)*

76. STRAFBAARSTELLEN BEPAALDE GEDRAGINGEN -- Het strafrecht kan worden beschouwd als één van de weinige verplichtingen, die op de burger rusten³⁶⁶. De burger dient zich te onthouden van bepaalde gedragingen, onder bedreiging van strafsancties of straffen³⁶⁷.

De strafdordering past niet enkel de sancties toe, maar bevat eveneens waarborgen tegen een (arbitraire) vrijheidsberoving.

77. EENIEDER -- Arikelen 3 en 4 Strafwetboek bepalen dat het misdrijf gepleegd door Belgen of door vreemdelingen, wordt gestraft. Het eerste houdt een territorialiteitsprincipe in, het twee een personaliteitsprincipe. Het Strafwetboek is bovendien onafhankelijk van de nationaliteit van het slachtoffer.³⁶⁸

Het Wetboek van Strafvordering verwijst niet expliciet naar een bepaald mensbeeld.³⁶⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft wel moeten oordelen over de zogenaamde “gelegenheidswetten”, toegespitst op een concrete zaak. Het betrof de zaak *Erdal*, een studente van Turkse nationaliteit die in Turkije verdacht werd van betrokkenheid bij een terroristische moordaanslag en in 1999 in België werd aangehouden. Het Hof oordeelde na “*een periode van juridisch getouwtrek*”³⁷⁰ terecht dat hoewel de wet van 13 maart 2003 die een artikel 10, 6° invoerde in de voorafgaande titel Sv. geen nieuwe strafbare feiten in het leven roept, zij niettemin een wettelijke grondslag voor vervolgt scheidt die indruist tegen het legaliteitsbeginsel zoals vervat in art. 14 Gw., art. 7 EVRM en art. 15 IVBPR³⁷¹.

§ 2 *De Slachtofferhulp*

78. VERGOEDING SLACHTOFFERS OPZETTELIJKE GEWELDDADEN -- De wet van 1 augustus 1985³⁷² voorziet in vergoeding voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, zonder dat er een

³⁶⁶ Vgl. bv. D. LOCHAK, “Nationalité et citoyenneté. Table ronde”, *Hommes & Migrations* 1991, (4) 15.

³⁶⁷ Zie F. DERUYCK, Y. VAN LANDEGHEM en A. DE NAUW, *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure, 2021, 2-4.

³⁶⁸ Zie H. FRANSEN, “Strafwet”, in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafdordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. (494) 537.

³⁶⁹ Zie H. FRANSEN, “Strafwet”, in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafdordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. (494) 534.

³⁷⁰ DE JURISTENKRANT, “Grondwettelijk Hof vernietigt Erdal-wet”, 11 mei 2005.

³⁷¹ GwH 20 april 2005, nr. 73/2005.

³⁷² Artt. 28-41 wet 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, BS 6 augustus 1985.

beroep moet worden gedaan op art. 1382 (oud) BW (de gemeenrechtelijke buitencontractuele aansprakelijkheid). Vooral wanneer de daders insolvent blijken te zijn³⁷³.

79. EENIEDER -- Oorspronkelijk behield de wet van 1 augustus 1985 het recht op vergoeding voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden die zich op Belgisch grondgebied hadden voorgedaan voor aan de Belgen, en bij uitbreiding ook aan bepaalde niet-Belgen. En alhoewel dit een regelrechte discriminatie was, achtte het Arbitragehof dat de wet in overeenstemming met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Het Hof poneerde dat de subsidiaire aard en de budgettaire overwegingen het onderscheid rechtvaardigde³⁷⁴.

AFDELING 7 BELASTINGRECHT

80. PLICHT OM BELASTINGEN TE BETALEN -- Het belastingrecht is een recht van de overheid om heffing op te leggen en de plicht³⁷⁵ van de burger hieraan te voldoen. Dit is voor zover de tweede “plicht” die uit het burgerschap vloeit. Het zal de overheid in staat stellen in haar uitgaven te voorzien³⁷⁶. Het belastingrecht is neergelegd in het Wetboek van de inkomstenbelastingen (WIB 92).

81. ONDERWORPENEN: IN PRINCIPE EENIEDER DIE IN BELGIË INKOMSTEN BEHAALT OF VERKRIJGT -- Aan de belasting zijn onderworpen: de rijksinwoners³⁷⁷, maar ook bepaalde niet-rijksinwoners (zoals consulaire beroepsambtenaren die in België zijn geaccrediteerd en hun familieleden)³⁷⁸, en zelfs de natuurlijke personen ingeschreven in het wachtregister³⁷⁹. Die laatste categorie betreft de tijdelijke inschrijvingen, zo de asielzoekers³⁸⁰. Het belastingrecht is dus niet afhankelijk van de staat van Belg³⁸¹.

³⁷³ Art. 31bis wet 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, BS 6 augustus 1985.

³⁷⁴ Arbitragehof 13 december 2000, nr. 131/2000, overw. B.5.1.

³⁷⁵ De vraag rijst of er niet zoiets bestaat als “*No taxation, without representation*”, of “hier onze cijns, wanneer ons recht”? - Naar Vlaamsgzinde uitroep “Hier ons bloed wanneer ons recht”, aangebracht op de Steen van Merksem, F.-J. VERDOODT, “Het oorlogsjaar 1917, de IJzersymbolen en de relativiteit van de IJzermythes”, *WT* 2018, (269) 271. Vreemdelingen moeten heffing betalen, terwijl ze in het bestuur en in de regelgeving niet worden vertegenwoordigd (zie *supra* 29-30, nrs. 56-57).

³⁷⁶ J.J. COUTURIER, B. PEETERS en E. VAN DE VELDE, *Belgisch belastingrecht*, Antwerpen, Maklu, 2019, 1-3.

³⁷⁷ Art. 3 WIB 92.

³⁷⁸ Art. 4, 1° WIB 92; uitgebreid J.J. COUTURIER, B. PEETERS en E. VAN DE VELDE, *Belgisch belastingrecht*, Antwerpen, Maklu, 2019, 661-662.

³⁷⁹ Art. 4, 4° WIB 92.

³⁸⁰ Zie P. BAEYENS, S. BOUCKAERT, N. DE MOOR, H. DE VYLDER en B. GABRIELS, “Soorten verblijf en verblijfskaarten” in X., *Administratieve wegwijzer voor vreemdelingen, vluchtelingen en migranten*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. (137) 150-151.

³⁸¹ Zie ook E. PATAUT, *La nationalité en déclin*, Parijs, Odile Jacob, 2014, 112 p. Zie onder “En Matière Pénale et Fiscale”: “*En matière fiscale, le critère de la nationalité est aujourd'hui largement évincé*”.

AFDELING 8 SOCIAAL RECHT

§ 1 *Het arbeidsrecht*

82. RECHT OM TE ARBEIDEN -- Hierboven werd reeds vermeld dat de arbeid geëvolueerd is van een plicht, naar een recht³⁸². Dat verklaart meteen ook het belang ervan. Dit recht is te vinden in de arbeidsovereenkomstenwet (WAO)³⁸³.

83. REGELMATIG VERBLIJF -- Het recht op arbeid is grondwettelijk niet beperkt. Artikel 23 Gw. spreekt van “een ieder”. Het doelt op iedereen die “regelmatig” op het Belgisch grondgebied verblijft. Ook de WAO maakt geen gewag van nationaliteitsvoorwaarde. Artikelen 30^{ter}, §1/1 en 30^{sexies}, § 2 WAO bepalen enkel dat het recht op achtereenvolgens adoptieverlof en pleegouderverlof toekomt aan de werknemer ingeschreven in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister van de gemeente waar hij zijn verblijfplaats heeft.

Belangrijk om op te merken, is dat het KB Specifieke Verblijfssituatie³⁸⁴ de categorieën van vreemdelingen opsomt die van *rechtswege* toelating tot arbeid hebben. Het gaat *o.a.* om de EER-onderdanen, diplomatiek en consulaire personeel, in België erkende vluchtelingen en bepaalde derdelanders die houders zijn van bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister.

§ 2 *Het recht op geneeskundige verzorging*

84. RECHT OP GEZONDHEID -- Het recht op geneeskundige verzorging is opgenomen in talrijke internationale akten³⁸⁵. Het is ook gewaarborgd in de Belgische Grondwet³⁸⁶, zoals geïnterpreteerd in de rechtsleer.³⁸⁷ Via de gecoördineerde wet geneeskundige verzorging en uitkeringen³⁸⁸ (GVU-Wet) garandeert de Belgische staat thans de toekenning van tegemoetkomingen in “*de kosten van een ruim omschreven zorgpakket*”³⁸⁹.

85. INGESCHREVEN IN RIJKSREGISTER OF TOEGELATEN TOT VERBLIJF VAN MEER DAN DRIE MAANDEN -- Op grond van art. 32, 15°, eerste en tweede lid GVU-Wet zijn gerechtigd op

³⁸² *Supra* 11-12, nr. 18.

³⁸³ Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *BS* 22 augustus 1978.

³⁸⁴ KB 2 september 2018 houdende de uitvoering van de wet 9 mei 2018 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen die zich in een specifieke verblijfssituatie bevinden, *BS* 17 september 2018.

³⁸⁵ Inzonderheid Art. 11 IVESCR.

³⁸⁶ Art. 23 Gw.

³⁸⁷ Zie uitgebreid F. LOUCKX, *Staat en gezondheidszorg*, Gent, Larcier, 2015, 14-26.

³⁸⁸ Gec. wet 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, *BS* 27 augustus 1994.

³⁸⁹ Zie uitgebreid F. LOUCKX, *Staat en gezondheidszorg*, Gent, Larcier, 2015, 162.

geneeskundige verzorging en uitkeringen: de personen ingeschreven in het Rijksregister respectievelijk de vreemdelingen die meer dan drie maanden in het Rijk zijn toegelaten. Er is in principe geen schending van de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie³⁹⁰.

§ 3 *Het onderwijsrecht: basis en secundair onderwijs*

86. RECHT OP ONDERWIJS -- Het recht op onderwijs is een fundamenteel recht. Het is verzekerd in het internationaal recht³⁹¹ en in de Belgische Grondwet³⁹². Het onderwijsrecht heeft verder uitvoering gekregen in diverse deelstatelijke wetgeving³⁹³.

87. EENIEDER -- Het recht op onderwijs is volgens BOUCKAERT nooit afhankelijk gemaakt van het bezit van Belgische nationaliteit.³⁹⁴ Gezien de wet van 29 juni 1983³⁹⁵ betreffende de leerplicht ook op minderjarige vreemdeling toepasselijk is, zijn deze niet alleen gerechtigd, maar zelfs verplicht om zich te onderwerpen aan de Leerplichtwet.

§ 4 *Het recht op maatschappelijke integratie*

88. BIJZONDERE INKOMENS BESCHERMING OF “LEEFLOON”³⁹⁶ -- Het recht op maatschappelijke integratie is een vorm van inkomensbescherming voor wie arbeidsgeschikt maar zonder werk is én buiten de werkloosheidsregeling valt. Dit recht is opgenomen in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI-Wet)³⁹⁷.

89. BELG, UNIE-BURGER, VREEMDELING INGESCHEVEN IN BEVOLKINGSREGISTER, STAATLOOS, VLUCHTELING EN SUBSIDIAIRE BESCHERMINGSSTATUS: VERBLIJFSRECHT -- Artikel 3, 3°

³⁹⁰ *Contra* vanuit IAO-Vedrag nr. 130; zie F. LOUCKX, *Staat en gezondheidszorg*, Gent, Larcier, 2015, 163: “In tegenstelling tot de Belgen [...] worden de vreemdelingen die zich in dezelfde situatie bevinden immers alsnog – op grond van artikel 32, 15°, lid 2 van de GVU-Wet – van de voormelde verzekering uitgesloten, indien ze niet van rechtswege tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk zijn toegelaten of niet gemachtigd zijn tot vestiging of tot een verblijf van meer dan zes maanden.”

³⁹¹ Inzonderheid artt. 28 en 29 IVRK en art. 13 IVESCR.

³⁹² Art. 24, § 3 Gw.

³⁹³ De basis: Art. 127 Gw.; Decr.VI. 9 juli 2010 betreffende het onderwijs XX, BS 31 augustus 2010; Dec.Fr. 24 september 1997 ‘définissant les missions prioritaires de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire et organisant les Modifications’, BS 23 september 1997.

³⁹⁴ Zie S. BOUCKAERT, “Onderwijs voor minderjarige vreemdelingen zonder wettig verblijf: ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak”, *TORB* 2007, (387) 391.

³⁹⁵ Art. 1, § 7 wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, BS 6 juli 1983: “voor de minderjarige van vreemde nationaliteit die immigrereert samen met de personen die de ouderlijke macht uitoefenen of hem in rechte of in feite onder hun bewaring hebben [...], de bepalingen van dit artikel gelden vanaf de zestigste dag na de dag waarop voornoemde personen werden ingeschreven in het vreemdelingen- of in het bevolkingsregister van de gemeente van hun verblijfplaats, al naar het geval”.

³⁹⁶ J. VAN LANGENDONCK, Y. STEVENS, F. LOUCKX en Y. JORENS, *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 567.

³⁹⁷ Wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002.

RMI-Wet bepaalt dat het recht op maatschappelijke integratie toekomt aan de Belgen, Unieburgers (alsmede familielid), vreemdelingen ingeschreven in bevolkingsregister, staatlozen, vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten.³⁹⁸

Opmerkelijk is dat het recht op maatschappelijke integratie enkel aan “erkende” vreemdelingen toekomt. Het Hof van Cassatie ziet daar geen discriminatie in. Het Hof stelde dat het onderscheid tussen wie enkel de erkenning als vluchteling heeft aangevraagd en degene die als dusdanig na onderzoek erkenning heeft bekomen, op een objectief criterium berust³⁹⁹. De test van de “zeer zwaarwichtige redenen” is hier wellicht niet toepasselijk, daar het een verschil in behandeling betreft tussen twee vreemdelingen die enkel via de toets van de artt. 10 en 11 Gw. kunnen worden beoordeeld. En daar is het appreciatiemarge groot. Hier is het immers niet de nationaliteit die in het geding is.

§ 5 *Pensioenrecht werknemers*

90. RUSTPENSIOEN WERKNEMERS -- Het recht op pensioen van de werknemers is neergelegd in de Pensioenwet Werknemers⁴⁰⁰.

91. WERKNEMERS -- De pensioenwet is toepasselijk op werknemers in België tewerkgesteld⁴⁰¹. De staat van Belg is niet vereist om pensioenrecht te genieten.

Vermeldenswaardig is de rechtspraak van het EHRM. In het arrest *Gaygusuz*⁴⁰² kwalificeerde het Hof het recht op een financiële socialezekerheidsprestatie als een eigendomsrecht in de zin van art. 1 van het EAP EVRM.⁴⁰³ Het Hof heeft hierbij aan het eigendomsrecht een socialezekerheidskarakter gegeven en heeft zich gebaseerd op de band tussen het eigendomsrecht en de verplichting om belasting of andere heffing te betalen. Bovendien is het Hof ook gaan toetsen aan het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatie op grond van nationaliteit. Het heeft geoordeeld dat de nationale overheid zeer zwaarwichtige redenen moet aandragen om een onderscheid op grond van nationaliteit te kunnen rechtvaardigen. Tot een revolutie heeft het niet geleid. Er was weinig

³⁹⁸ Oorspronkelijk was het recht op maatschappelijk integratie afhankelijk van de staat van Belg, het is onder invloed van het internationaal recht thans fors uitgebreid, zie J. VAN LANGENDONCK, Y. STEVENS, F. LOUCKX en Y. JORENS, *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 568.

³⁹⁹ Cass. 13 mei 1996, *JTT* 1996, 358.

⁴⁰⁰ KB nr. 50 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, *BS* 27 oktober 1967.

⁴⁰¹ Zie Y. STEVENS, “IX. Pensioenen” in J. PUT, V. VERDEYEN en Y. STEVENS (eds.), *Praktijkboek sociale zekerheid. Voor de onderneming en de sociale adviseur*, II, *Sociale zekerheid voor werknemers*, (629) 635-636.

⁴⁰² EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90, *Gaygusuz/Oostenrijk*.

⁴⁰³ Zie ook M.-B. DEMBOUR, “*Gaygusuz* Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights’ Equality Agenda”, *HRLR* 2012, (689) 690-691.

animo, gezien de negatieve repercussie ervan op het immigratiebeleid van de lidstaten⁴⁰⁴. Zo blijkt ook uit de Belgische rechtspraak. In 1999 “wuidde” het Arbitragehof, in een zaak over discriminatie op grond van nationaliteit inzake de sociale zekerheid, de voormelde rechtspraak van het EHRM “lichtzinnig weg”⁴⁰⁵. Het betrof meer bepaald de toepassing van art. 11, § 3 van de Wet van 16 juni 1960, hetwelk voorzag in de indexering van de bij de wet gewaarborgde prestatie⁴⁰⁶, evenwel beperkt tot gerechtigden van Belgische nationaliteit. Het Arbitragehof was – en dit is vreemd – van oordeel dat het in de haar voorgelegde zaak niet ging om “eigendommen” van de rechthebbende op een socialezekerheidsuitkering⁴⁰⁷.

Vrij recent lijkt het EHRM een stap achteruit te hebben gezet en het geweer van schouder te hebben veranderd. In een enigszins gelijkaardige zaak kwam het EHRM tot oordeel dat de in Letse pensioenwetgeving vervatte nationaliteitseis geen schending oplevert van de verdragsbepalingen⁴⁰⁸. Hoe de beoordeling van een discriminatie naar nationaliteit zal gebeuren, moet later nog blijken.

§ 6 De inkomstengarantie voor ouderen

92. INKOMENSGARANTIE OUDEREN -- De wet van 22 maart 2001⁴⁰⁹ stelt een inkomensgarantie voor ouderen (IGO). Belangrijk hierbij is haar toepassingsgebied *ratione personae*.

93. BELGEN EN GELIJKGESTELDEN -- De IGO is toepasselijk verklaard op de Belgen en een aantal categorieën van vreemdelingen die in de thesis aan Belgen worden gelijkgesteld. De gelijkgestelden zijn de personen die onder toepassing vallen van de “Verordening E.E.G. nr. 1408/71”, de staatlozen, de vluchtelingen en de onderdanen van landen waarmee België een

⁴⁰⁴ M.-B. DEMBOUR, “*Gaygusuz Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights’ Equality Agenda*”, *HRLR* 2012, (689) 700: “*There also seems to be a widely shared perception that current levels of immigration are putting the future of European welfare states under threat*”.

⁴⁰⁵ H. VERSCHUEREN, “Arbitragehof uit de bocht in een zaak over discriminatie op grond van nationaliteit inzake sociale zekerheid” (noot onder Arbitragehof 28 januari 1999), *T.Vreemd.* 2002, (28) 30.

⁴⁰⁶ Deze wet plaatste de instellingen die belast waren met het beheer van de sociale zekerheid van de werknemers van Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi onder de waarborg van de Belgische Staat en doet door de Belgische Staat de maatschappelijke prestaties waarborgen ten gunste van die werknemers in het kader van het koloniale stelsel van sociale zekerheid, met name inzake pensioenen.

⁴⁰⁷ Arbitragehof 28 januari 1999, nr. 8/99, overw. B.8.2.

⁴⁰⁸ EHRM 9 juni 2022, nr. 49270/11, *Savickis/Letland*, bijzonder interessante *dissenting opinion*: “*In sum, there was no obligation under international law to take any responsibility for the years of employment accrued under the Soviet Union unless and until this was agreed through inter-State negotiations. However, in the special context of illegal annexation (see point 26 below), citizens of the injured State had a strong expectation that they would not have to suffer any more than they already had and that this might as well translate into their right to pension advantages. In other words, there is nothing unreasonable in the fact that after long years spent under an unlawful totalitarian regime the independent legislature decided to reward the citizens*”.

⁴⁰⁹ Wet 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS.* 29 maart 2001.

wederkerigheidsverdrag heeft gesloten⁴¹⁰. De wet is discriminatoir. Volgens de Rijksdienst voor Pensioenen is de IGO geen vermogensrecht, maar een politiek recht⁴¹¹. Het is een argument dat niet kan overtuigen. Het is vaag, zodat minstens wat het vereiste van de doelstelling betreft, de legitimiteit ervan in vraag kan worden gesteld. En toch oordeelde het GwH geheel onterecht dat de IGO de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met art. 191 Gw. niet schendt. De reden hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat het Grondwettelijk Hof samengesteld is uit rechters-politici die voorbij een bepaald punt hun neutraliteit niet meer kunnen behouden.

⁴¹⁰ Art. 4, 1°-8° wet 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS*. 29 maart 2001.

⁴¹¹ GwH 10 juni 2010, nr. 69/2010, onder II.

CONCLUSIES

94. VERTREKPUNT -- Burgerschap is nationaliteitsgebonden. De Grondwet bepaalt in titel II: “De Belgen en hun rechten”. Slechts in art. 191 bepaalt zij ook dat vreemdelingen die zich op het grondgebied van België bevinden bepaalde burgerschapsrechten kunnen dragen. De laatste zinsnede van dit artikel laat de wetgever evenwel toe om de vreemdeling ongelijk te behandelen. Maar in welke mate is burgerschap nog nationaliteitsgebonden?

95. EERSTE SUBONDERZOEKSVRAAG: BESCHRIJVEND -- Juridisch werd burgerschap omschreven als het deelhebben van de natuurlijke persoon inwoner aan de “stadsrechten”, zijnde de burgerlijke, de politieke en de sociaaleconomische rechten. De nationaliteit werd dan weer gedefinieerd als de rechtsband die een individu aan een staat verbindt. Daar burgerschap vaak gekoppeld wordt aan de nationaliteit, rijst de vraag of er een *recht* op nationaliteit bestaat. In het Belgische recht wordt die vraag ontkennend beantwoord. Voorts, om een antwoord te vinden op de eerste subonderzoeksvraag – *Waar speelt de nationaliteit nog een rol bij het bepalen van burgerschap en welke zijn de afbakeningselementen andere dan de nationaliteit?*, werd een thematische opdeling gemaakt.

Het vreemdelingenrecht, het kiesrecht en de verkiesbaarheid, het ambtenarenrecht, de toegang tot het ambt van de notaris, dat van de gerechtsdeurwaarder, de titel van de advocaat en de inkomensgarantie van ouderen zijn nationaliteitsgebonden. Wat opvalt, is dat bepaalde rechten die geen budgettaire gevolgen teweegbrengen voor de overheid, niet afhankelijk zijn van de staat van Belg. Ze komen aan “eenieder” toe. Dat is zo wat het petitierecht betreft, maar ook de openbaarheid van bestuur, de formele motivering van bestuurshandelingen, het economisch recht en het recht om een vennootschap of een vereniging op te richten. Maar wie is eenieder? In de rechtsleer is verdedigd dat de term “eenieder” ruim dient te worden opgevat. Het omvat alle personen die zich op het Belgische grondgebied bevinden, ongeacht de verblijfsstatus.

Voor een aantal rechten en voordelen hanteert de wetgever een resem andere criteria. Het gaat de sociale rechten aan. Veelal dient men ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister of vreemdelingenregister om op een bepaald sociaalrechtelijk voordeel aanspraak te kunnen maken.

Hieruit blijkt dat het burgerschap bepaald wordt door een ondoorzichtig kluwen van criteria, hetgeen de rechtszekerheid zeker niet ten goede komt.

96. TWEEDE SUBONDERZOEKSVRAAG: EVALUATIEF -- De uiteenzetting die de vrucht is van de beschrijvende subonderzoeksvraag werd vervolgens aan een kritische evaluatie onderworpen. *Is het nationaliteitsgebonden burgerschap in overeenstemming met de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie?* was het uitgangspunt. Deze evaluatie werd opgehangen, zoals het

vervat zit in de vraagstelling, aan een toetsingskader opgebouwd uit de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. De nationaliteit verdient hierbij bijzondere aandacht. De toets is evenwel allesbehalve eenvoudig. Toch lijkt enkel het vreemdelingenrecht de toets met de gelijkheid en non-discriminatie te doorstaan.

Het nationaliteitsvereiste zoals vervat in het kiesrecht en de verkiesbaarheid voor de lokale besturen doet daarentegen wel afbreuk aan de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie, daar de gemeente- en de provincieraden geen wetgevende bevoegdheid hebben. De continuïteit van het land staat per definitie niet in het gedrang. Ook aangaande de toegang tot het ambt van de notaris, het ambt van de gerechtsdeurwaarder en de titel van de advocaat, die gekoppeld wordt aan het bezit van de Belgische nationaliteit, kan vragen worden gesteld.

Een bijzonder geval betreft daarnaast het ambtenarenrecht. Daar schenden het KB Algemene Principes en het Vlaams Personeelsstatuut de beginselen van de gelijkheid en non-discriminatie. Bemerkt dat op het deelstatelijk niveau enkel Vlaanderen een strenge leer hanteert en gaat zelfs in tegen de eis opgelegd door artikel 191 Gw. Het Vlaams Personeelsstatuut heeft geen wettelijke grondslag.

Ten slotte heeft de wetgever de inkomensgarantie voor ouderen afhankelijk gesteld van de staat van Belg en de hiermee gelijkgestelde nationaliteiten. Dat het een politiek recht is, doet wenkbrauwen fronsen. De IGO is veeleer een voorbeeld van een reactie op een steeds evoluerende maatschappelijke realiteit, waarbij de wetgever de keuze maakt om enkel met welbepaalde personen solidair te zijn.

97. TOEKOMSTPERSPECTIEVEN: *QUO VADIS?* -- Wie de Belgische Grondwet doorloopt, zal zich kunnen herkennen in de woorden van RIMANQUE: “[d]e *actuele grondwet draagt duidelijk de sporen van de twijfels van de actuele Belgische samenleving*”⁴¹². Dat blijkt ook uit de formulering van artikel 191 van de Grondwet. In het jonge België van 1831 zou men dit kunnen verantwoorden, in een geglobaliseerde wereld niet. Ofschoon de bewoordingen “De Belgen en hun rechten”, is het Belgische burgerschap niet beperkt tot de staat van Belg.

Vanuit dat opzicht is het aangewezen om art. 191 Grondwet af te voeren. Een dergelijke modernisering gaat uiteraard gepaard met de wijziging van titel II van de Grondwet. Daar zijn een aantal redenen voor. Het betreft ten eerste het beperkte belang van de nationaliteit voor het burgerschap. Ten tweede is het niet langer houdbaar om een *algemene* opdeling te maken in de staat van de persoon. De *beginselen* van de gelijkheid en de non-discriminatie maken het *per*

⁴¹² K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, xv (“Verantwoording en gebruiksaanwijzing”).

definitie mogelijk om zelfs een bij wet bepaalde onderscheid naar nationaliteit in vraag te stellen. Ook de wetgever is hierdoor gebonden.

Titel II van de Grondwet dient bijgevolg op twee punten te worden aangepast. Een eerste belangrijke punt betreft de herformulering van zijn opschrift. Niet “De Belgen en hun rechten”, maar louter “Grondrechten” is meer neutraal. Het is van belang om dat ook te bevestigen in een artikel dat hierop volgt: *“Allen die zich in België bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens ras, nationaliteit, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegelaten”*.

BIBLIOGRAFIE

1. WETGEVING IN RUIME ZIN

1.1 Internationaalrechtelijke normen

Universele verklaring voor de rechten van de mens van Parijs van 10 december 1948, *UN Doc. A/810* (1948). (Verkorte citeerwijze: UVRM)

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van Genève van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 137. (Verkorte citeerwijze: Vluchtelingenverdrag)

Verdrag betreffende de status van staatlozen van New York, van 28 september 1954, *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 117. (verkorte citeerwijze: Staatlozenverdrag)

Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie van New York van 7 maart 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 660, 195. (Verkorte citeerwijze: IVUR of Rassendiscriminatieverdrag)

Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten van New York van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 999, 171. (Verkorte citeerwijze: IVBPR-Verdrag)

Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van New York van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 993, 3. (Verkorte citeerwijze: IVESCR)

Verdrag inzake de rechten van het kind van New York van 20 november 1989, *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, 3. (Verkorte citeerwijze: IVRK of Kinderrechtenverdrag)

1.2 Europeesrechtelijke normen

Europees verdrag voor de rechten van de mens van Rome van 4 november 1950, *European Treaty Series*, nr. 5, 213. (Verkorte citeerwijze: EVRM)

Aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van Parijs van 20 maart 1952, *European Treaty Series*, nr. 9. (Verkorte citeerwijze: EAP EVRM)

Herzien Europees Sociaal Handvest van Straatsburg van 3 mei 1996, *European Treaty Series*, nr. 128. (Verkorte citeerwijze: HESH)

1.3 Grondwet

Grondwet van 7 februari 1831, *Bull.off.* 1831, 174.

Grondwet van 7 september 1893, *BS* 9 september 1893, 2.842.

Grondwet van 7 februari 1921, *BS* 10 februari 1921, 1.083.

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994, 4.054. (Verkorte citeerwijze: Gw.)

1.4 Akten van de wetgevende machten

Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9.434. (Verkorte citeerwijze: BWHI)

Bijz. Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, *BS* 7 januari 1989, 315.

Decreet 4 juni 1831 'qui proclame S.A.R. le prince de Saxe-Cobourg, roi des Belges', *Bull.off.* 1831, 357.

Wet 22 september 1835 ‘concernant les étrangers résidant en Belgique’, *Bull.off.* 1835, 643.

Wet 16 augustus 1887 ‘instituant le conseil de l’industrie et du travail’, *BS* 21 oktober 1887, 3.

Wet 12 april 1894 ‘relative à la formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives’, *BS* 15 april 1894, 1.121; Kieswetboek van 12 april 1894, *BS* 15 april 1894. (afgekort: Kieswetboek)

Wet 12 februari 1897 ‘sur les étrangers’, *BS* 14 februari 1897, 159.

Gemeentekieswet 12 augustus 1932, *BS* 12 augustus 1932, 4.404.

Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *BS* 22 augustus 1978.

Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verbodwijding van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980, 14.584. (Verkort: Vw. of vreemdelingenwet)

Wet 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, *BS* 6 juli 1983.

Wetboek 28 juni 1984 van de Belgische nationaliteit, *BS* 12 juli 1984, 10.100.

Wet 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, *BS* 6 augustus 1985.

Nieuwe Gemeentewet 24 juni 1988, *BS* 3 september 1988.

Decr.VI. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs, *BS* 25 mei 1991.

Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.

Wet 31 december 1992 tot wijziging van de dienstplichtwetten, gecoördineerd op 30 april 1962, *BS* 8 januari 1993, 100.

Wet 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 30 juni 1994, 17.662.

Decr.Fr. 6 juni 1994 ‘fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l’enseignement officiel subventionné’, *BS* 13 oktober 1994.

Dec.Fr. 24 september 1997 ‘définissant les missions prioritaires de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire et organisant les Modifications’, *BS* 23 september 1997.

Wet 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001.

Wet 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, *BS* 30 april 2002.

Ord.Br. 11 juli 2002 tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarden voor de toegang tot betrekkingen in het gewestelijk openbaar ambt, *BS* 23 juli 2002.

Decr.W. 12 februari 2004 tot organisatie van de Waalse provincies, *BS* 30 maart 2004.

Wet 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht, *BS* 27 juli 2004.

Code (Decr.W.) de la démocratie locale et de la décentralisation 22 april 2004, *BS* 12 augustus 2004, 59.699.

Provinciedecreet (Decr.VI.) 9 december 2005, *BS* 29 december 2005.

Kieswetboek zoals vastgesteld bij ordonnantie van 16 februari 2006, *BS* 28 februari 2006.

Decr.VI. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 25 augustus 2011, 54.542.

Decr.VI. 9 juli 2010 betreffende het onderwijs XX, *BS* 31 augustus 2010.

Decr.Fr. 19 april 2012 ‘élargissant les conditions de nationalité pour l’accès aux emplois de la Fonction publique de la Communauté française’, *BS* 21 juni 2012.

Ord.Gem. 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers, *BS* 30 mei 2017, 60.204.

Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS*, 15 februari 2018.

Decr.VI. 7 december 2018 bestuursdecreet, *BS* 19 december 2018. (Verkorte citeerwijze: Bestuursdecreet)

Decr.D. 28 juni 2021 ‘über Maßnahmen im Unterrichtswesen 2021’, *BS* 15 februari 2022.

Dec.VI. 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie, *BS* 4 augustus 2021, 77.778.

1.5 Akten van de uitvoerende machten

KB 10 maart 1893 ‘concernant les opérations électorales relatives aux conseils de l’industrie et du travail’, *BS* 12 maart 1893, 745.

KB 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 27 oktober 1981, 13.740.

KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *BS* 9 januari 2001.

B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 27 maart 2006.

1.6 Parlementaire voorbereiding

Voorstel van wet tot wijziging der voorwaarden van het inboorlingschap, *Parl.St. Kamer*, 1906-07, nr. 45, 8.

MvT bij het ontwerp van wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *Parl.St. Kamer*, 1974-75, nr. 653/1.

Voorstel van verklaring tot herziening van het decreet nr. 5 van 24 november 1830 (B. PAS en F. DEWINTER) betreffende de eeuwige uitsluiting van de familie Oranje-Nassau van enige macht in België, *Parl.St. Kamer*, 2014-15, nr. 54-0520/001.

MvT bij het ontwerp van wet tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen, *Parl.St. Kamer*, 2017-18, nr. 54-3119/001.

Voorstel van wet (S. BECQ e.a.) tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de afschaffing van de exceptie van borgstelling van de eisende vreemdeling, *Parl.St. Kamer*, 2018-19, nr. 54-3488/001.

Voorstel van resolutie (T. VAN GRIEKEN) betreffende de uitsluiting van Belgen met dubbele nationaliteit uit het Belgische defensieapparaat bij vrijwillige dienst in een vreemde krijgsmacht, *Parl.St. Kamer* 2020-21, nr. 55-2107/001.

2. RECHTSPRAAK

2.1 Internationale rechtspraak en beslissingen (inclusief algemene commentaren)

A. Verenigde naties

Mensenrechtencomité, *Algemeen Commentaar nr. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9, 11 april 1986.

Mensenrechtencomité 9 april 1987, nr. 182/1984, *Zwaan-de Vries/Nederland*.

Mensenrechtencomité 6 december 2019, CCPR/C/BEL/CO/6, *Concluding observations on the sixth periodic report of Belgium*.

CESCR, *Algemeen commentaar, nr. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 juli 2009.

IVUR-Comité, *Alg. Aanbev. nr. 30: Discrimination against non-citizens*, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/-rev.3, 12 maart 2004.

B. Raad van Europa

ECRM 12 juli 1976, nr. 5155/71, *X/Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 28 mei 1985, nrs. 9214/80, 9473/81 en 9474/81, *Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk*.

ECRM 5 juli 1985, nr. 11391/85, *Booth-Clibborn e.a./Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 27 april 1995, nrs. 15773/89 en 15774/89, *Piermont/Frankrijk*.

EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90, *Gaygusuz/Oostenrijk*.

EHRM 16 maart 2006, nr. 58278/00, *Ždanoka/Letland*.

EHRM 28 mei 2009, nr. 26713/05, *Bigaeva/Griekenland*.

EHRM 22 mei 2012, nr. 126/05, *Scoppola/Italië*.

EHRM 8 april 2014, nr. 17120/09, *Dhahbi/Italië*.

EHRM 9 juni 2022, nr. 49270/11, *Savickis/Letland*.

2.2 Interne rechtspraak

A. Grondwettelijk Hof

Arbitragehof 14 juli 1994, nr. 61/94.

Arbitragehof 9 januari 1996, nr. 4/96.

Arbitragehof 4 juni 1998, nr. 62/98.

Arbitragehof 28 januari 1999, nr. 8/99.

Arbitragehof 13 december 2000, nr. 131/2000.

GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012.

GwH 3 april 2014, nr. 62/2014.

GwH 6 juni 2014, nr. 86/2014.

GwH 25 januari 2017, nr. 9/2017.

GwH 22 februari 2018, nr. 18/2018.

GwH 4 oktober 2018, nr. 126/2018.

GwH 11 oktober 2018, nr. 135/2018.

GwH 6 februari 2020, nr. 18/2020.

GwH 24 september 2020, nrs. 7069 en 7070.

B. Hof van Cassatie

Cass. 16 april 1984, *Pas*. 1984, I, 1032.

Cass. 13 mei 1996, *JTT* 1996, 358.

C. Raad van State

Adv.RvS nr. 17.165/9 bij het wetsvoorstel waarbij aan de vreemdelingen die meer dan 5 jaar in België verblijven stemrecht wordt verleend voor de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen van de agglomeratieraden en de raden van federaties, *BS* 30 april 1986.

Adv.RvS nr. 39.433/3 bij het B.VI.Reg. houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid, *BS* 6 december 2005.

RvS 19 maart 1999, nr. 79.358, *Orfinger*.

3. RECHTSLEER

3.1 Inspiratiebronnen - de band tussen burgerschap en nationaliteit over de grens

ARGAST, R., ARLETTAZ, S. en ARLETTAZ, G., “Citoyenneté, nationalité en formation nationale en Suisse 1798-1925”, *SQ Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs* 2003, 129-146.

BEUNE, H.H.M. en HESSELS, A.J.J., *Minderheid – Minder recht? Een inventarisatie van bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving waarin onderscheid wordt gemaakt tussen allochtonen en autochtonen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Justitie, 1983, 494 p.

CONSEIL D'ÉTAT (ed.), *La citoyenneté: Être (un) citoyen aujourd'hui*, Parijs, La Documentation Française, 2018, 211 p.

GLENN, H.P. en DESBIENS, D., “L'appartenance au Québec : citoyenneté, domicile et résidence dans la masse législative québécoise”, *McGill LJ* 2003, 117-174.

GUIGUET, B., *Citoyenneté et nationalité: limites de la rupture d'un lien*, doctoraatsthesis Rechten EUI (Florence), 1997, 426 p.

3.2 Boeken

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2011, 1055 p.

ALTWICKER, T., *Menschenrechtlicher Gleichheitsschutz*, Heidelberg, Springer, 2011, 582 p.

BATTIFOL, H. en LAGARDE, P., *Droit international privé*, I, Parijs, LGDJ, 1974, 455 p.

BEYERS, J. en BURSENS, P., *Europa is geen buitenland: over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven, Acco, 2007, 217 p.

BOSSUYT, M. en WOUTERS, J., *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1096 p.

BOUCKAERT, S., BAEYENS, P. en VANDERSCHEUREN, N., *Handboek Verblijfsrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, 706 p.

CLAES, E. en VANDAELE, A., “L'Effet direct des traités internationaux. Une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l'homme”, *RBDI* 2001, 441-449.

CLOSSET, CH.-L. en RENAULD, B., *Traité de la nationalité en droit belge*, Brussel, Larcier, 2015, 955 p.

DE HART, B., *Een tweede paspoort. Dubbele nationaliteit in de Verenigde Staten, Duitsland en Nederland*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2012, 344 p. en DOI: 10.26530/OAPEN_426533.

DEMBOUR, J., *Droit administratif*, Luik, Faculté de droit de Liège, 1978, 529 p.

- DERUYCK, F., VAN LANDEGHEM, Y. en DE NAUW, A., *Overzicht van het Belgisch algemeen strafrecht*, Brugge, die Keure, 2021, 270 p.
- EIDE, A, KRAUSE, C. en ROSAS, A., *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2001, 803 p.
- FRANSEN, H., “Strafwet”, in X., *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. 494-562.
- HATHAWAY, J. C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 1.238 p.
- HEIRBAUT, D., *Privaatrechtsgeschiedenis van de Romeinen tot heden*, Gent, Academia Press, 2005, 416 p.
- HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, IV, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 165.
- JENART, C., *Outsourcing Rulemaking Powers: Constitutional limits and national safeguards*, Oxford, Oxford University Press, 2022, 320 p.
- KERSTEMONT, L., *Naar een rechtswetenschappelijke methodeleer*, Brugge, die Keure, 2017, 342 p.
- KRUGER, T. en VERHELLEN, J., *Internationaal privaatrecht. De essentie*, Brugge, die Keure, 2019, 530 p.
- LAENENS, J., BROECKX, K., SCHEERS, D. en THIRIAR, P., *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 853 p.
- LAMPRON, L.-PH., *La hiérarchie des droits. Convictions religieuses et droit fondamentaux au Canada*, Brussel, Peter Lang, 2012, 400 p.
- LEGOMSKY, S.H. en RODRÍGUEZ, C.M., *Immigration and Refugee Law and Policy*, New York, Foundation Press, 2009, 1538 p.
- LOUCKX, F., *Staat en gezondheidszorg*, Gent, Larcier, 2015, 406 p.
- MARSHALL, T.H., *Citizenship and social class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, 128 p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, 1569 p.
- MATIAS, G., *Citizenship as a Human Right*, Londen, Springer, 2016, 278 p.
- NOWAK, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl, N.P. Engel, 2005, 1273 p.
- OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 782 p.
- PÖSCHL, M., *Gleichheit vor dem Gesetz*, Wenen, Springer, 2008, 983 p.
- PROUDHON, P. J., *Le droit au travail et le droit de propriété*, Parijs, Garnier Frères, 1850, 67.
- PROUDHON, P.-J., *Qu'est-ce que la propriété? ou Recherches sur le principe du droit et du gouvernement*, Parijs, Garnier Frères, 1849, 278 p.
- PUT, J., *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2021, 738 p.
- RIGAUX, F. en FALLON, M., *Droit international privé*, II, *Droit positif belge*, Brussel, Larcier, 1993, 923 p.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 464 p.
- SCHABAS, W.A., *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 1433 p.
- SCHOUKENS, P., HENDRICKX K. en TERRY, E. (eds.), *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2017, 144 p.
- SENYONJO, M., *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford, Hart, 2009, 591 p.

- STEGER, M., *Globalisering*, VIII, *Elementaire Deeltjes*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2014, 128 p.
- SWENNEN, F., *Het personen- en familierecht*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 626 p.
- THONISSEN, J.-J., *La Constitution belge annotée : L'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Brussel, Bruylant-Christophe, 1879, 427 p.
- TIETJE, C. (ed.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlijn, De Gruyter Recht, 2009, 881 p.
- VAN DROOGHENBROECK, S., *La proportionnalité dans le droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2019, 785 p.
- VAN EECKHOUTTE, W., *Handboek Belgisch Sociaal Recht*, I, *Handboek Belgisch arbeidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 643 p.
- VAN EECKHOUTTE, W., *Handboek Belgisch Sociaal Recht*, II, *Handboek Belgisch Socialezekerheidsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 564 p.
- VAN GINDERACHTER, M., *Het rode vaderland*, Tielt, Lannoo, 2005, 506 p.
- VAN LANGENDONCK, J., STEVENS, Y., LOUCKX, F. en JORENS, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 744 p.
- VANDE LANOTTE, J., *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierecht ont(k)leed?*, Antwerpen, Kluwer, 1986, 181 p.
- VANHEULE, D., *Vluchtelingen: een overzicht*, Gent, Mys&Breesch, 1998, 462 p.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1023 p.
- VELAERS, J., *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 651 p.
- VELAERS, J., *De Grondwet: Een artikelsgewijze commentaar*, III, *De rechtsbescherming, de ondergeschikte besturen, de buitenlandse betrekkingen, financiën, de gewapende macht, algemene bepalingen*, Brugge, die Keure, 2019, 779 p.
- VERSCHUREN, P., DE WIT, H., JANSEN, C., SIEBURGH, C., FLEUREN, J., DE GROOT, L. en MERTENS, T., *Het opstellen van een juridisch onderzoeksplan*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2006, 29 p.
- VERWILGHEN, M., *Conflicts de nationalités. Plurinationnalité et apatridie*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2000, 484 p.
- X., *Arbeid en niet-arbeid: Naar een volwaardige participatie*, Leuven, Garant, 1999, 135 p.
- ZIFCAK, S. (ed.), *Globalisation and the Rule of Law*, Londen, Routledge, 2005, 233 p.

3.3 Bijdragen in tijdschriften

- ARNARDÓTTIR, O.M., “The Differences that Make a Difference: Recent Developments on the Discrimination Grounds and the Margin of Appreciation under Article 14 of the European Convention on Human Rights”, *HRLR* 2014, 647-670 en DOI: 10.1093/hrlr/ngu025.
- BAROCH, R., “Artikel 16 EVRM: Vormen de mensenrechten een beletsel om de politieke activiteiten van vreemdelingen te beperken?”, *NTM/NJCM* 2003, 860-873.
- BEHRENDT, C. en MINY, X., “La Cour constitutionnelle belge face aux enjeux budgétaires”, *Rev.dr.Ulg* 2018, 19-29.
- BESSON, S., “The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child”, *Int.J. Child. Rights* 2005 433-461.

- BIJNENS, D., BORTELS, H. en THEUNIS, J., “Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2015-2016)”, *TVW* 2017, 94-138.
- BLACKMAN, J.L., “State successions and statelessness: the emerging right to an effective nationality under international law”, *MJIL* 1998, 1141-1194.
- BORN, G., MORRIS, D. en FORREST, S., “A Margin of Appreciation: Appreciating Its Irrelevance in International Law”, *Harv.ILJ* 2020, (65) 68-134.
- BOSSUYT, M., “De uitbreiding van de rechtsmacht van het Europees Hof van de Rechten tot socialezekerheidsregelgeving: een rechterlijke revolutie?”, *RW* 2007-08, 842-856.
- BOUCKAERT, S., “Onderwijs voor minderjarige vreemdelingen zonder wettig verblijf: ontwikkelingen in regelgeving en rechtspraak”, *TORB* 2007, 387-406.
- BOUCKAERT, S., “Vreemdelingen, tegemoetkomingen aan personen met een handicap en mensenrechten. Het Europees Hof voor de rechten van de Mens versus het Arbitragehof” (noot onder EHRM 30 september 2003), *T.Vreemd.* 2004, 228-239.
- BOUHON, F., EL BERHOUMI, M., MOONEN, T., ROMAINVILLE, C. en SINARDET, D., “Welke hervormingen voor de Belgische Grondwet? Verslag van een collectieve reflectie”, *CDPK* 2019, 212-232.
- BOURQUE, G., DUCHAESTEL, J. en PINEAULT, É., “L’incorporation de la citoyenneté”, *Sociol.Soc.* 1999, 41-61 en DOI: 10.7202/001091ar.
- CAESTECKER, F., “In het kielzog van de Natie-Staat. De politiek van nationaliteitsverwerving, -toekenning en-verlies in België, 1830-1909”, *BTNG* 1997, 323-349.
- CAESTECKER, F., “Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914)”, *BTNG* 2010, 345-381.
- CARLIER, J.-Y., “Droit de l’homme et nationalité”, *Ann.dr.Louvain* 2003, 243-257.
- CARTABIA, M., “The European Court of Human Rights: Judging nondiscrimination”, *International Journal of Constitutional Law* 2011, 808-814.
- CONSEIL D’ÉTAT (ed.), *La citoyenneté : Être (un) citoyen aujourd’hui*, Parijs, La Documentation Française, 2018, 211 p.
- CORSIN, B., “Jugend- und Ausländermotionen: Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene”, *AJP* 2016, 1356-1367.
- COUPAIN, N., “L’expulsion des étrangers en Belgique (1830-1914)”, *BTNG* 2003, 5-48.
- D’ARGENT, P., “Remarques sur le conflit entre normes de droit interne et de droit international”, *RBDI* 2012, 355-371.
- DAVIES, G., “‘Any Place I Hang My Hat?’ or: Residence is the New Nationality”, *ELJ* 2005, 43-56.
- DE CASTRO, F., “La nationalité, la double nationalité et la supranationalité”, *RCADI* 1961, 515-634 en DOI: 10.1163/1875-8096_pplrdc_A9789028613928_07.
- DE GIER, E., “Arbeid en burgerschap: Een verwaarloosde twee-éénheid”, *TvA* 1988, 15-22.
- DE JONGHE, D. en DOUTREPONT, M., “Le Code de la nationalité belge, version 2013”, *JT* 2013, 353-359.
- DE KEYSER, PH., “Het petitierecht afgestoft?”, *TBP* 2000, 596-618.
- DE VRIES, K., “Integratie en de onzekere verwachting van gelijke behandeling van derdelanders. Great Expectations”, *A&MR* 2017, 257-266.
- DEFERME, J., “Geen woorden maar daden”, *BTNG* 2000, 131-171.
- DELPÉRÉE, F. en RASSON-ROLAND, A., “Belgique”, *AJIC* 1990, 487-518.
- DELPÉRÉE, F., “Les étrangers et les élections en Belgique”, *Administration Publique* 1978, 34-39.
- DEMBOUR, M.-B., “*Gaygusuz* Revisited: The Limits of the European Court of Human Rights’ Equality Agenda”, *HRLR* 2012, 689-721.

- DETANT, A., “Wie is de natie? Een analyse van de betekenis van taal en territorialiteit in België”, *Res Publica* 1998, 59-78 en DOI: 10.21825/rp.v40i1.18568.
- DION, G., “Le droit au travail”, *Relations industrielles* 1960, 398-409 en DOI: 10.7202/1021907ar.
- FARCY, J.-B., “Equality in Immigration Law: An Impossible Quest?”, *Hum. Rights Law Rev.* 2020, 725-744.
- FENNELLY, D. en MURPHY, C., “Racial Discrimination and Nationality and Migration: Reconciling CERD and Race Equality Directive”, *NQHR* 2021, 308-328.
- FOBLETS, M.-C., “Het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen. Uitbreiding tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven?”, *TBP* 2002, 104-109.
- GANCZER, M., “The Right to a Nationality as a Human Right?”, *HYIEL* 2014, 15-34.
- GLENN H.P en DESBIENS, D., “L’appartenance au Québec: citoyenneté, domicile et résidence dans la masse législative québécoise”, *McGill LJ* 2003, 117-174.
- GODDING, PH., “L’expulsion des étrangers en droit belge: Aperçu historique (1830-1952)”, *Ann.dr.* 1970, 301-329.
- GOOSSENS, J., “België, quo vadis? Het relaas van een regerings-, migratie- en systeemcrisis”, *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2019, 379-390.
- HASANI, P., “An Overview of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Principles”, *MJSS* 2016, 413-416 en DOI: 10.5901/mjss.2016.v7n6p413.
- JOPPKE, C., “From liberal to neoliberal citizenship: A commentary on Marion Fourcade”, *Br J Sociol.* 2021, 181-189 en DOI: 10.1111/1468-4446.12825.
- KUIJER, M. en LAWSON, R., “De beperking van mensenrechten onder het IVBPR”, *NTM/NJCM* 1994, 798-827.
- LEBEN, C., “Nationalité et citoyenneté en droit constitutionnel”, *Revue Controverses* 2009, 151-163.
- LEMMENS, P. en VAN SCHOUBROECK, L., “Kiesrecht van vreemdelingen als een fundamenteel recht”, *RW* 1990, 1145-1158.
- LEWALLE, P., DRESSEN, C., HERBIET, M. en COUMONT, P., “Le concept de fonction publique en droit belge. Essai de définition”, *Administration Publique*, 1997, 25-46.
- LOUIS, B., “Une distinction nécessaire dans l’État-nation: la Communauté-nation et l’État-citoyenneté”, *RIEJ* 1993, 25-53 en DOI: 10.3917/riej.031.0025.
- LYS, M. en RENAULD, B., “Le principe constitutionnel d’égalité et les étrangers : du critère de la nationalité à celui du droit de séjour”, *RBDC* 2013, 199-228.
- MAYWALD, J., “UN-Kinderrechtskonvention: Bilanz und Ausblick”, *APuZ* 2010, 8-15.
- MCGOLDRICK, D., “A Defence of the Margin of Appreciation and an Argument for its Application by the Human Rights Committee”, *ICLQ* 2016, 21-60 en DOI: 10.1017/S0020589315000457.
- MUÛLS, F., “Le Traite International et la Constitution Belge”, *Rev.dr Int.et comp.* 1934, 451-491.
- NAYER, A., “La loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, d’établissement et l’éloignement des étrangers”, *RDBI* 1983, 724-741.
- NIHOUL, P., BORRES, M., BOUVY, A.-S., SOLBREUX, M., CAMBIER, N. en DERBY, J.-T., “Belgique. Chronique [constitutionnelle 2018]”, *AJJC* 2019, 827-876.
- NOIRIEL, G., “Socio-histoire d’un concept. Les usages du mot « nationalité » au XIXe siècle”, *Genèses* 1995, 4-23.
- OTTIMOFIORE, G., *Le droit de propriété, un droit fondamental entre inclusion et exclusion*, Genève, Schulthess, 2012, 696 p.
- PREUVOT, P., “Le droit de pétition: mutations d’un instrument démocratique”, *Jurisdoctoria* 2010, 73-95.
- RIGAUX, F., “La nécessaire modernisation du droit des étrangers”, *Ann.dr.* 1971, 291-300.

- RINGELHEIM, J., “La non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme bilan d’étape”, *CRIDHO Working Paper* 2017, 1-27.
- ROUGET, M.D., “Les étrangers et la Convention européenne des droits de l’Homme: une protection limitée et contrastée”, *RQDI* 2000, 219-245.
- SAHLINS, P., “La nationalité avant la lettre: les pratiques de naturalisation en France sous l’Ancien Régime”, *Annales HSS* 2000, 1081-1108 en DOI: 10.3406/ahess.2000.279901.
- SCEVENELS, M., “De politieke status van vreemdelingen”, *Jura Falc.* 1982-83, 483-500.
- SCHINKEL, W., “De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat”, *Sociologie* 2009, 48-68.
- SCHRAM, F., “Openbaarheid van bestuur en verantwoording door de Vlaamse Regering en haar leden: stappen vooruit of achteruit?”, *TMR* 2021, 366-376.
- SLAMA, S., “Emplois fermés: une exclusion illégitime”, *Revue Plein droit* 2014, 20-23.
- SUPIOT, A., “L’avenir d’un vieux couple: travail et Sécurité sociale”, *Droit social* 1995, 823-831.
- TARAN, P.A. en GERONIMI, E., “Globalisation et migrations de main-d’œuvre: Importance de la protection”, *Perspectives sur les migrations du travail* (IAO) 2003, 1-22.
- TINNEVELT, R., “Soevereiniteit en exclusie. Over de relatie tussen natie, staat en democratie”, *Ethiek & Maatschappij* 2005, 3-23.
- VAN BOL, J., “Les élus et les citoyens: nouveaux développements de la démocratie locale”, *Rev.dr.commun.* 2014, 2-14.
- VAN EECKHOUTTE, D., “What is the use of a book, without pictures or conversations? Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toekennen van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren”, *RBDI* 2012, 472-485.
- VAN GERVEN, W., “Creatieve rechtspraak?”, *RW* 1997, 209-223.
- VAN LEYDEN, PH., “Rechtsgeschiedenis zei u? Eh ... Hoezo?”, *GROM* 1994, 1-11.
- VANDERSTEENE, L. en SCHIEPERS, P., “Natievorming, nationalisme en vreemdelingen. Beeldvorming rond vreemdelingen en Belgen in de Kamerdiscussies over de eerste Belgische vreemdelingenwet”, *BTNG* 1994, 31-78.
- VANDERVEEREN, C., “De Belgische nationaliteitswetgeving”, *Jura Falc.* 1982-83, 557-592.
- VANHEULE, D., BOUCKAERT, S. en FOBLETS, M.-C., “Grondrechten van vreemdelingen: de toepassing van artikel 191 door het Arbitragehof”, *TBP* 2005, 319-333.
- VELAERS, J., “Samenloop van grondrechten: het Arbitragehof, titel II van de Grondwet en de internationale mensenrechten”, *TBP* 2005, 297-318.
- VENY, L.M., “Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum”, *T.Gem.* 1995, 323-360.
- VERSCHUEREN, H., “De nationaliteitsvereiste voor betrekkingen in openbare dienst”, *T.Vreemd.* 1984, 108-112.
- VERSCHUEREN, H., “Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 26 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten en de rechtspositie van vreemdelingen”, *RW* 1989, 689-696.
- VERSCHUEREN, H., “Nationaliteit en gelijkberechtiging”, *Tijdschr. Sociol.* 1990, 537-556.
- VERWILGHEN, M., “La police des étrangers: accès, séjour, établissement”, *Ann.dr.* 1970, 331-426.
- VRANCKX, A., “De rechtstoestand van de vreemdeling in België”, *RW* 1969, 1345-1358.
- WEEKERS, B., “De toegang van niet-Belgen tot de Belgische publieke sector”, *T.Gem.* 2005, 5-16.

3.4 Verzamelwerken en reeksen

- BERNARD, N., “Les limites de la propriété par les droit de l’homme” in WINIGER, B., MAHLMANN, M., CLÉMENT, S. en KÜHLER, A. (eds.), *La propriété et ses limites/ Das Eigentum und seine Grenzen*, Stuttgart, Franz Steiner, 2017, 55-131.
- BOUCKAERT, S., “Titel 8. Grondrechten en minimumvoorzieningen. In welke mate zijn verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatus nog toegelaten” in VAN REGENMORTEL, A. en VERSCHUEREN H. (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 329-400.
- BROUWER, E. en DE VRIES, K., “Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach” in VAN DEN BRINK, M., BURRI, S. en GOLDSCHMIDT, J. (eds.), *Equality and human rights: nothing but trouble? - Liber amicorum Titia Loenen*, Utrecht, SIM, 2015, 123-147.
- CLAES, E. en VANDAELE, A., “Naar een gradueel concept van directe werking en van internationaal gewoonterecht” in WOUTERS J. en VAN EECKHOUTTE, D. (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 83-111.
- D’ÉPINAY, C.L., “Un nouveau contrat social est-il pensable dans un monde globalisé?” in BAJOIT, G. (ed.), *Le contrat social dans un monde globalisé*, Fribourg, Academic Press, 2008, 31-50.
- DE SCHUTTER, O., “L’interdiction de discrimination sur la base de la nationalité dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques” in CARLIER, J.-Y. (ed.), *L’étranger face au droit*, Brussel, Bruylant, 2010, 151-192.
- GERARDS, J., “The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination” in BALBONI, M. (ed.), *The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights*, Napels, Editoriale Scientifica, 2017, 27-62.
- GERARDS, J.H., “Art. 14 Discriminatieverbod” in VAN BOCKEL, B., GERARDS, J.H., HAECK, Y., LEIJTEN, A.E.M. en MEESE, J. (eds.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag, Sdu, 2020, 1390-1514.
- GERARDS, J.H., “The Grounds of Discrimination” in SCHIEK, D., WADDINGTON, L. en BELL, M. (eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-discrimination Law*, Oxford, Hart, 2007, 33-184.
- HAYTER, T., “Open Borders: The Case Against Immigration Controls” in GUPTA, S. en OMONIYI, T. (eds.), *The Cultures of Economic Migration. International Perspectives*, Hampshire, Ashgate, 2007, 17-27.
- HOLTMAAT, H.M.T., “Het gelijkheidsbeginsel: van een vat vol dilemma’s naar drie typen van gelijke-rechtenwetgeving” in KROES, M., LOOF, J.P. en TEN NAPEL, H.-M. (eds.), *Gelijkheid en rechtvaardigheid: Staatsrechtelijke vraagstukken rondom ‘minderheden’*, Deventer, Kluwer, 2002, 161-175.
- KHERBACHE, Y., “Het sociaal statuut van de kunstenaar. Of hoe artistieke vrijheid verzoenen met sociale zekerheid” in VRG ALUMNI (eds.), *Recht in beweging - 11° VRG-Alumnidag*, Antwerpen, Maklu, 2004, 399-445.
- KWAK, A.-J., “Equal concern and respect. Ronald Dworkins gelijkheidsbeginsel” in DOOMEN, J. en ELLIAN, A. (eds.), *De strijd van gelijkheid en vrijheid*, Den Haag, Boom Juridische, 2015, 69-87.
- LANSDOWN, G., “The Right to non-discrimination” in VAGHRI, Z., ZERMATTEN, J., LANSDOWN, G. en RUGGIERO, R. (eds.), *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child*, Cham, Springer, 2022, 11-21.
- LAVEISSIERE, J., “L’accès aux documents administratifs” in RANGEON, F., LAVEISSIERE, J. en BELIN, Ph. (eds.), *Information et transparence administrative*, Parijs, Presses universitaires de France, 1988, 11-35.

- LEERSSEN, J., “Burgerschap en historisme” in VERSTEEGH, L., VAN WAGENINGEN, A en WIRKEN, J.-J. (eds.), *De veelzijdige burger*, Amsterdam, Pallas, 2005, 65-73.
- LIÉNARD-LIGNY, M., “Le droit de la nationalité en Belgique et au Luxembourg” in WEIL P. en HANSEN, R. (eds.), *Citoyenneté et nationalité en Europe*, Parijs, La Découverte, 1999, 199-221.
- LOCHAK, D., “L’étranger dans le Code civil” in BLOCH, P., DUVERT, C., SAUPHANOR-BROUILLAUD, N., (eds.), *Différenciation et indifférenciation des personnes dans le code civil*, Parijs, Economica, 2006, 107-122.
- PATAUT, E., “La nationalité: un lien contesté” in JEULAND E. en MESSAI-BAHRI, S. (eds.), *Les nouveaux rapports de droit*, Prijs, IRJS, 2013, 153-168.
- PUISSANT, J., “1886, La contre-réforme sociale?” in VAN DER VORST, P. (ed.), *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar Belgisch sociaal recht*, Brussel, Bruylant, 1986, 67-100.
- R. DILIBERTO en L. WETSELS, “Bestuur” in X., *De BV in de praktijk*, Mechelen, Wolters Kluwer, losbl. 583-684.
- REYNTJENS, F., “Art. 11 BW” in SENA EVE, P., SWENNEN, F. en VERSCHULDEN, G., (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2022, losbl.
- ROSOUX, G., “Pensées sans ordre concernant la notion de « droit fondamental »” in ALEN, A., ANDERSEN, R., BEHRENDT, C., BOMBOIS, T., BOSSUYT, M., BREMS, M., BUQUICCHIO, G., CEREXHE, E., COURTOY, C., DE ROY, D., DE SALVIA, M., DE SCHUTTER, O., DEBRY, J.-T., DELPÉRÉE, F., DONNAY, L., DOSSOU, R., DÜRR, S.R., ERGEC, R., HUBIN, J., KAISER, M., KELLENS, G., KRÜGER, H.C., LAVRYSEN, L., LECLERCQ, J.-F., LENAERTS, K., LEURQUIN, X., LEWALLE, P., MAHIEU, M., MARTENS, P., MAUS, D., MOLINE, F., MUYLLE, K., PÂQUES, M., PIJCKE, G., POPELIER, P., RASSON-ROLAND, A., RENAULD, B., RENDERS, D., RIGAUX, M.-F., ROSOUX, G., SAUTOIS, J., SCHOLSEM, J.-C., SIMONART, H., SOHIER, J., STEVENS, J., THEUNIS, J., TULKENS, F., UYTENDAELE, M., VAN DROOGHENBROECK, S., VAN ORSHOVEN, P., VAN RAEPENBUSCH, S., VANDENBERGHE, H.-J., VELAERS, J., VERDUSSEN, M. en VEROUGSTRAETE, I. (eds.), *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l’homme - Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, 91-113.
- STEVENS, Y., “IX. Pensioenen” in PUT, J., VERDEYEN, V. en STEVENS, Y. (eds.), *Praktijkboek sociale zekerheid. Voor de onderneming en de sociale adviseur, II, Sociale zekerheid voor werknemers*, 629-739.
- VAN DEN EEDEN, E., “Rol van de griffier”, in ROTTHIER, K., WUYTS, T., VAN DEN EEDEN, E. en BOGAERT, J. (eds.), *Handboek bescherming wilsonbekwamen. Zorgvolmacht en bewind na de wet van 21 december 2018*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 225-241.

3.5 Doctoraatsproefschriften

- D’ANNIBALE, E., *Politieke rechten voorbij de grenzen van burgerschap. Een onderzoek naar de morele grondslagen van de politieke rechten van immigranten*, lopend, doctoraatsthesis Wijsbegeerte KU Leuven, <https://www.kuleuven.be/onderzoek/portaal/#/projecten/3H190641> (consultatie 27 februari 2022).
- D’HONDT, S., *Relatievorming en gezinshereniging*, doctoraatsthesis Rechten KU Leuven, 2003, 1.270 p.
- HONHON, Y., *L’enfant et le droit*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Nantes, 2009, 848 p.
- LELOUP, M., *The Impact of the Fundamental Rights Case Law of the European Court of Human Rights, and the European Court of Justice on the Domestic Separation of Powers*, doctoraatsthesis Rechten Universiteit Antwerpen, 2021, 404 p.

- MAES, C., *Het soevereiniteitsbegrip in de Belgische grondwet van 1831: een rechtshistorisch onderzoek naar de betekenis van soevereiniteit voor de organisatie van de Belgische staatsmacht*, doctoraats-thesis Rechten KU Leuven, 2020, 621 p.
- MOONEN, T., *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, doctoraats-thesis Rechten Universiteit Hasselt en Universiteit Gent, 2014, 690 p.
- SANNES, T. A., *Het staatsverband: eene vergelijkende rechtsstudie*, doctoraats-thesis Rechten Universiteit Leiden (LEI), 1875, 255 p.
- TIJSSEN, H., *De juridische dissertatie onder de loep*, doctoraats-thesis Rechten Tilburg University, 2009, 253 p.
- VAN WAAS, L., *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, doctoraats-thesis Rechten Universiteit Tilburg, 2008, 503 p.



Burgerschap en nationaliteit: een monogaam huwelijk
Citoyenneté et nationalité: un mariage monogamique
Bürgerschaft und Nationalität: eine monogame Beziehung

*Een analyse in het licht van de
beginselen van de gelijkheid en
non-discriminatie*