

Bürgerrechten

Burgerrechten

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar in de rechten van de mens
aan de Universiteit van Amsterdam
op 9 september 2011

door

dr. E.M.H. Hirsch Ballin

Dit is oratie 409, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Opmaak: JAPES, Amsterdam

© Universiteit van Amsterdam, 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Inleiding | 5 |
| Burgerrechten en de beperkingen van het staatsburgerschap | 7 |
| Burgerrechten in een wereld <i>on the move</i> | 12 |
| Een mensenrecht op burgerrechten | 14 |
| Juridisch ontheemde mensen | 17 |
| Vrijheid en verantwoordelijkheid in het staatsburgerschap | 18 |
| Transnationaal burgerschap | 21 |
| Burgerrechten, democratie en rechten van de mens | 23 |
| Slot | 27 |

*Mevrouw de rector magnificus,
Mijnheer de decaan,
Dames en heren hoogleraren,
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

Inleiding

Terug in Amsterdam wil ik mijn inaugurele rede beginnen met een persoonlijk woord, nu dit enige betekenis heeft voor mijn onderwerp. Dat onderwerp is, zoals u op de aankondiging heeft gezien, *Burgerrechten*, rechten van de burger van een staat om – onder andere – de leden van de volksvertegenwoordiging te kiezen, om zelf gekozen te worden en openbare ambten te vervullen, en om toegang te krijgen tot het grondgebied van die staat. Ik kan mij voorstellen dat er nu meteen al een vraag bij u opkomt: Dit is toch de intreerede van de nieuw benoemde hoogleraar in de *rechten van de mens*? En burgerrechten zijn toch juist geen rechten van iedere mens, maar enkel de rechten van de burger van deze of gene staat? Jazeker, maar zonder zulke rechten van de burger schort er wel iets wezenlijks aan de democratische rechtsstaat. Daarom is het recht op staatsburgerschap wél erkend als een recht van de mens. Maar, zult u dan wellicht verder vragen, dat betekent toch nog niet dat iedereen het voor het kiezen heeft van welke staat hij of zij burger wil zijn? Welnu, als deze vragen bij u opkomen, heeft u de probleemstelling van mijn rede al gevat.

Voordat ik daar verder op inga, iets over een herinnering die, terug in Amsterdam, bij mij opkomt. Op 16 maart 1959, in de aula van de Universiteit van Amsterdam (toen nog aan de Oudemanhuispoort) sprak mijn vader zijn inaugurele rede uit als hoogleraar in het auteurs- en uitgeversrecht; bij die gelegenheid droeg hij deze toga met de rode biezen van de juridische faculteit en de St. Andrieskruisen van het stadswapen, de toga die ik nu draag. Het was een belangrijk moment voor hem, precies twintig jaar nadat hij als vluchteling naar Amsterdam was gekomen. Hij was Nederlander geworden en voelde zich thuis in deze stad, was hier ingeburgerd. Met mijn moeder zat ik, scholier van acht, niet op de eerste rij, maar midden tussen de belangstellenden op rij 12 of daaromtrent. Een toehoorder op de rij voor ons viel op dat mijn vader zijn mooie, welverzorgde Nederlands niet accentvrij sprak. “Ja”, zei de man naast hem, “hij

is een Duitser”, niet wetend hoe dit commentaar doordrong tot degenen die achter hem zaten. Maar de Amsterdamse juridische faculteit verwelkomde mijn vader hartelijk, met alles wat hij meebracht, zoals zijn doorleefde verbondenheid met het gedachtegoed en de stijl van mensen als Goethe, Ludwig Börne¹ en Gustav Freytag. Onder de hoogleraren van de faculteit die op die middag in 1959 in de aula aanwezig waren, bevonden zich zijn collegae-civilisten Pitlo en Eggens, de hoogleraar Romeins recht Hoetink, en de hoogleraar oud-Nederlands recht van deze faculteit, De Smidt. Dat Tom de Smidt, nu als emeritus, ook vanmiddag aanwezig is, ruim een halve eeuw later, is mij uitzonderlijk dierbaar.

Dat Amsterdam voor mijn vader in 1939 de stad van aankomst was geworden, was niet verwonderlijk. Al liet Nederland slechts mondjesmaat vluchtelingen uit Nazi-Duitsland toe, voor velen die van elders afkomstig waren, was deze stad de plaats geworden waar ze konden ademen en liefhebben, luisteren en spreken, lezen en schrijven.

Deze betekenis van Amsterdam was niet nieuw.² Al in de late Middeleeuwen waren de Nederlandse steden – in de woorden van Wim Blockmans – “centra van cultuurproductie” geworden, “Metropolen aan de Noordzee”.³ De verbindingen naar de open zee maakten een ongekeerde economische ontwikkeling mogelijk.⁴ Amsterdam en de andere Hollandse steden hadden zich door de Opstand tegen de Habsburgers van vrijheid van handelen verzekerd. Ze maakten tijdens de Gouden Eeuw een enorme groei door: economisch zowel als demografisch, dankzij – aldus Jan Lucassen – “massale immigratie”. Door immigratie uit binnen- en buitenland groeide Amsterdam van 30.000 inwoners in 1560 tot 219.000 in 1680.⁵

Mijn moeder was geboren en getogen Amsterdamse, maar haar vader niet. Mijn opa was een van de velen die in de tweede helft van de 19de eeuw de trek naar de grote stad hadden gemaakt, om economische redenen. Komend uit Alkmaar kreeg hij de kans in Amsterdam een schildersbedrijf te beginnen. Ook voor hem was deze stad de stad van aankomst die zij door de eeuwen heen is gebleven; ook voor hem en zijn familie was dit een beslissende verandering van het levensperspectief, een verandering die hun – buiten de grote stad onbereikbare – kansen bood.

De in Europa in de Middeleeuwen begonnen, inmiddels wereldwijd verstedelijking is nog lang niet ten einde.⁶ In Nederland zet ze zich vooral in de Randstad en in Brabant door, wereldwijd gaat het om een ontwikkeling waarvan de politieke, maatschappelijke, economische en culturele gevolgen nog te weinig tot het bewustzijn doordringen. Ze is zichtbaar en voelbaar in de fysieke en sociale plattegrond van de steden, en niemand kan ooit serieus hebben aangenomen dat daaraan geen problemen verbonden zijn. De misère van de

19de-eeuwse industriële verstedelijking werd de bakermat van sociaal denken en van een nieuwe fase in de ontwikkeling van het publiekrecht;⁷ in onze tijd hebben de cultureel geschakeerde, soms overlastgevende en criminele uitingen van een grootstedelijke straatcultuur geleid tot nieuwe werkwijzen in de criminaliteitsbestrijding.⁸

Velen onder u zullen hieraan hun eigen verhaal kunnen verbinden, verhalen waarin misschien ook Amsterdam de stad van aankomst is, of Rotterdam bijvoorbeeld, verhalen waarin de plaatsen van herkomst een enorme verscheidenheid laten zien. In veel van die verhalen zal een ervaring doorklinken dat degenen die op weg gingen, dankbaar of verdrietig een verbondenheid houden met wie en wat ze hebben achtergelaten.⁹ De uiterlijke herkenning, de manier waarop mensen blijik geven van hun overtuigingen, het accent waarmee Nederlands wordt gesproken, het verlangen het land van herkomst weer te zien: dit alles kan behoren tot de ervaringen van u en mij, of van degene die naast, voor of achter u zit. Zulke ervaringen van zoveel mensen, wereldwijd, die in een andere gemeenschap ingeburgerd raken zonder te vergeten waar ze vandaan komen: die ervaringen vormen de achtergrond van het onderwerp van mijn rede.

Burgerrechten en de beperkingen van het staatsburgerschap

Burgerrechten zijn dus mijn onderwerp vandaag. Dat onderwerp omvat zoveel, vraagt om zoveel terreinverkenning en analyse dat ik lang niet alles zal kunnen zeggen wat ik erover wil zeggen. De Universiteit van Amsterdam verspreidt oraties niet meer in druk, maar via de website van de oratiereeks. Belangstellenden kunnen mijn rede daar opvragen en op iets langere termijn hoop ik een verder uitgewerkte monografie te publiceren over *Citizens' rights and the right to be a citizen*. Het boek over het staatsrecht dat ik – als hoogleraar op dat vakgebied in Tilburg – voorbereid, zal *beginnen* met een hoofdstuk over de burgers van de staat. Dat spoort met mijn overtuiging dat het in het recht om mensen gaat, hun waardigheid en vrijheid. De staat is daarvoor belangrijk, belangrijker dan de hedendaagse aanbidders van het Gouden Kalf de afgelopen decennia hebben willen aannemen. De beginselen en daarop gebaseerde normen van het recht bepalen welke machtsuitoefening geoorloofd is. Tot de machtsmiddelen van de staat behoort niet alleen de toepassing van fysieke dwang, maar ook de zeggenschap over het geldstelsel en een specifiek soort symbolische interactie: de voor de staat kenmerkende officiële communicatievormen.¹⁰ Ook de schijnbaar oppermachtige banken, olie-exploitanten en me-

diaondernemingen hebben de staat nodig om overeind te blijven en vroeger of later moet elke machtsuitoefening worden beoordeeld naar haar legitimiteit, dat wil zeggen naar beginselen die berusten op de intrinsieke waardigheid van iedere mens.

Dit brengt ons bij de rechten van de mens. *Burgerrechten* zijn rechten die historisch met de rechten van de mens tot ontwikkeling zijn gekomen, maar ze onderscheiden zich door een bijzonder vereiste, dat op een beperking lijkt neer te komen.¹¹ Niet iedere mens heeft in de staat waarin hij of zij leeft het recht om te kiezen en staatsambten te vervullen. Ook al bezit de betrokkene op dat moment een verblijfsvergunning, de toegang tot het land kan hem of haar ook weer worden ontzegd. Het recht maakt onderscheid tussen de eigen staatsburgers en “vreemdelingen”, in Nederland net als in andere landen. Vreemdelingen kunnen maatschappelijk, economisch en cultureel zijn ingeburgerd, ze zijn geen staatsburgers en hebben dus niet of alleen in beperkte mate de aan de nationaliteit gebonden burgerrechten. Burgerrechten zijn de aan de *staatsburgers* gewaarborgde fundamentele rechten die hen in staat stellen actief en volledig aan het openbare leven van hun staat deel te nemen. Daarin onderscheiden ze zich van de fundamentele rechten die we als rechten van de mens kennen en die aan *iedere persoon zonder onderscheid* toekomen.

Hier komen we bij een voor onze samenleving en vele andere betekenisvol spanningsveld. Het begrip “burger” verwijst naar nationale verbondenheid, terwijl het begrip “persoon” verwijst naar de waardigheid van iedere mens, waarvan we verlangen dat die universeel wordt erkend.¹² De staat is, zoals ik net zei, steeds weer als ordeningskader onmisbaar gebleken, zelfstandig dan wel in ruimere verbanden zoals de Europese Unie. De staat wordt echter permanent uitgedaagd door idealen van wereldburgerschap, met rechten die echt aan iedere mens zonder onderscheid worden toegekend. U en ik weten dat zulke idealen ver voorbij de horizon liggen: het is haast wereldvreemd het nog over wereldburgerschap te hebben. Maar de uitdaging daarvan mogen we niet uit de weg gaan: wat rechtvaardigt het dat staten grenzen trekken en bewaken en sommige mensen die in een samenleving hun bijdragen leveren, burgerrechten ontzeggen, rechten die anderen, ook al verzaken ze al hun maatschappelijke plichten, wel hebben?¹³ Mijn kernvraag is dan ook, hoe – in een 21ste-eeuwse Europese samenleving als de Nederlandse – burgerrechten (weer) een brug kunnen slaan tussen de universaliteit van mensenrechten zonder onderscheid en de politieke en sociale context waarin mensen aan een democratische samenleving participeren.

Deze vraag raakt de legitimiteit van de beperking van rechten tot staatsburgers. Laten we echter hierbij niet te snel aannemen dat burgerrechten in een negatieve verhouding staan tot de rechten van de mens. De historische bedoe-

ling van burgerrechten is immers juist om een positieve relatie tussen de burgers en hun staat mogelijk te maken. Burgerrechten zijn nauw verbonden met politieke rechten van de mens (met name de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering) en met de democratische rechtsorde. Ze geven het recht – en de morele plicht – om mee te werken aan het functioneren van het staatsbestel. Zo waren de burgerrechten ontstaan in de tijd van de Franse Revolutie. De burgers in de steden waren zichzelf gaan zien als de rechtmatige *subjecten van hun eigen levenslot*, vrij van feodale en andere traditionele bindingen. De *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* van 26 augustus 1789 markeerde een fundamentele politieke omslag; met deze erkenning van de rechten van de mens en de burger werd afscheid genomen van de onderwerping aan de soevereiniteit van de Koning.¹⁴ Dat werd het wezen van het burgerschap; daarom ging – en gaat – het in de strijd voor de erkenning van burgerrechten, *droits du citoyen*.

De burgerlijke revoluties aan het eind van de 18de eeuw droegen dus onmiskenbaar het karakter van een politieke en economische bevrijdingsstrijd: de Amerikaanse Revolutie van 1776 tegen de zelfzuchtige overheersing van de koloniën vanuit het Britse moederland, de Franse Revolutie van 1789 tegen de standenmaatschappij. Hun ideële inspiratie ging daar echter bovenuit: die was gelegen in een beeld van iedere mens als gelijk en vrij geboren, een mensbeeld dat in de Verenigde Staten meer christelijk was geïnspireerd (“all men are created equal, (...) endowed by their Creator with certain unalienable Rights”, aldus de *United States Declaration of Independence* van 4 juli 1776), en in Frankrijk meer door het rationalisme van de Verlichting, maar in beiderlei context egalitair en universalistisch.¹⁵ Op de relatie van burgerrechten met democratie en de politieke rechten van de mens zal ik dadelijk dieper ingaan.

Van het eind van de 18de eeuw naar het begin van de 21ste eeuw leidt een lange weg. Het verlangen naar de bescherming van fundamentele rechten voor iedere mens is meer en meer naar voren getreden, temidden van een geschiedenis van de mensheid waarin onuitwisbare tragedies in de herinnering zijn ingekerfd: de tot diep in de 19de eeuw door verscheidene Europese staten voortgezette slavenhandel en slavernij; de geïndustrialiseerde massamoord op het Europese jodendom; de genocides als bijproduct van vele burgeroorlogen, met systematische verkrachting van vrouwen als recente verschijningsvorm van mensenverachting.

Voor al die misdrijven geldt dat ze zijn begaan met een beroep op een verschil tussen mensen naar gelang van één allesbepalend kenmerk. Dat kenmerk zou bepalend zijn voor hun identiteit, en moeten uitmaken of hun *destiny* zou moeten zijn de overhand te krijgen, dan wel te worden uitgestoten. Amartya Sen schreef hierover in *Identity and Violence*¹⁶ – dat ene boek dat voor elke

jurist voldoende zou moeten zijn om te begrijpen waartoe zijn vak wel en niet moet dienen, waartoe hij zich wel moet lenen, en waartoe niet. Daartegenover is het nodig, en belangrijk, na te gaan hoe de erkenning van burgerrechten wél een bijdrage kan leveren aan een menswaardig samenleven binnen een staat, over de grenzen van staten heen.

Wanneer recht statisch wordt opgevat, leidt het tot onrecht. Te vaak hebben juristen zich een slechte reputatie verworven door een verstarde uitleg van het recht, alsof wat ooit redelijk en verstandig was, dat altijd onveranderlijk blijft. Ik heb hier in Amsterdam geleerd, dit anders te doen. Pitlo onderwees over de *Evolutie in het privaatrecht*¹⁷, Heijder over de criminele politiek die – gevoed door criminologie en sociale psychologie – de toepassing van het strafrecht verandert. Van der Hoeven bracht een wending in de uitleg van de Grondwet door die te plaatsen in het zich ontwikkelende ethische en politieke referentiekader.¹⁸ Het is onze taak als rechtsgeleerden te bezien waar de ontwikkeling van juridische instellingen leidt tot groei in verhouding tot de beginselen waaraan ze vorm wilden geven, en waar tot scheefgroei. Hierbij moeten we ons laten voeden door onderzoek naar de werking van rechtsnormen, met kennis van zaken uit andere disciplines.

Dit geldt uiteraard ook voor het concept van de burgerrechten. Ten tijde van hun formulering kon men de *droits du citoyen* vol optimisme zien als de politieke toerusting van degenen die de Franse samenleving vormden. Dat waren volgens de constitutie van 1793 (artikel 4, *De l'État des citoyens*) niet alleen degenen die in Frankrijk zijn geboren en daar wonen, en de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Ook de volwassen *étranger* die minstens een jaar in Frankrijk domicilie had, genoot de rechten van de *citoyen français*, mits hij in zijn levensonderhoud kon voorzien, of eigendom had, of een française huwde, dan wel een kind had geadopteerd of een bejaarde voedde en verzorgde, kortom mits hij zich als een rechtgeaarde *citoyen* gedroeg. De wetgevende macht kon bovendien ook nog anderen tot *citoyen* maken indien zij zich voor de mensheid, *l'humanité*, verdienstelijk hadden gemaakt.¹⁹

Gaandeweg is het recht met betrekking tot het staatsburgerschap echter verder af komen te staan van politieke rechten van de mens – rechten om te participeren in het democratisch staatsbestel; steeds meer is het in verband gebracht met het immigratiebeleid. Staten die geen immigranten wensten, maakten de afstamming tot criterium, terwijl staten die zich richtten op immigratie, overgingen tot ruimhartige toekenning van het staatsburgerschap, met name aan immigrantenkinderen die daar werden geboren. Nederland heeft op dit punt een ontwikkeling doorgemaakt naar meer acceptatie van ingeburgerde vreemdelingen als Nederlanders, maar met zwenkingen in het beleid.

De opkomst van de idee van de nationale staat droeg bij aan het stellen van strikte eisen voor de verwerving van staatsburgerschap. Deze ontwikkeling begon in de loop van de 19de eeuw en leidde in de eerste helft van de 20ste eeuw uiteindelijk tot destructief nationalisme.²⁰ Het uitoefenen van burgerrechten (en de naleving van de daarmee samenhangende verplichtingen) werd in een monocultureel perspectief geplaatst. Sporen daarvan zijn te vinden in de gedachte dat integratie moet neerkomen op het aanvaarden van een nationale “Leitkultur”. Ook in het huidige kabinetsbeleid klinkt dit door. Het ideaalbeeld van integratie is daar immers dat de ideale geïntegreerde immigrant zich voegt in “een fundamentele continuïteit van waarden, opvattingen, instituties en gewoonten die de leidende cultuur vormen in de Nederlandse samenleving en mede bepalend zijn voor de herkenbaarheid daarvan.”²¹

Dit gaat gepaard met een soms vehemente afwijzing van de multiculturele samenleving: deze zou hebben gefaald, “gescheitert” zijn. Hierin speelt de dubbelzinnigheid van het begrip “multiculturele samenleving” een complicerende rol. Multiculturaliteit is een feit, maar als de aanvaarding ervan op een geïsoleerde co-existentie van culturele tradities uitloopt, werkt ze inderdaad averechts. We zien dat – in weerwil van generaliserende uitspraken over het zogenaamde multiculturele drama – in Nederland her en der, maar lang niet overall. Ik teken daarbij aan dat, behoudens de spraakmakende kop, Paul Scheffers in 2000 verschenen artikel over dit onderwerp²² allerlei zinvolle nuanceringen bevatte. Zijn bedoeling was in elk geval niet om xenofobie te voeden, maar zijn tekst is daar wel voor misbruikt. Vandaag de dag beseffen we – behoren we althans te beseffen – hoe gevaarlijk het is “identiteit” – bijvoorbeeld nationale identiteit – op te vatten als een middel tot afgrenzing, een eigenschap waarmee andere mensen kunnen worden uitgesloten en tot vijanden kunnen worden gemaakt. De rubricering als allochtoon en de herkenbaarheid van eigen herkomst hebben in het Nederlandse politieke discours een bedroevend negatieve connotatie gekregen. Dit doet afbreuk aan de gerichtheid van het Nederlanderschap op de toekomst, zoals Lammert de Jong helder en scherp beschrijft in zijn boek *Being Dutch, More or Less*.²³

Een multiculturele samenleving is nooit probleemloos, maar de gemakkelijke – en door generalisatie onjuiste – bewering dat ze “mislukt” zou zijn, creëert een valse tegenstelling. Er is alle reden om te bepleiten dat “naast elkaar” plaatsmaakt voor “met elkaar”, zoals de Duitse schrijfster Seyran Ateş doet waar zij de waarde van een transcultureel samenleven en een gezamenlijke Europese *Leitkultur* bepleit.²⁴ De eenzijdige afkeer en afkeuring van de multiculturele samenleving wekt echter de indruk, dat een monoculturele samenleving wél mogelijk en wenselijk zou zijn – hetgeen echter, zolang Nederland een democratische rechtsstaat is, uitgesloten is en dus slechts spanningen

en frustraties voedt. Dat is het drama van de valse illusie van een monoculturele samenleving.

Het directe gevolg van beperking van het staatsburgerschap als instrument om immigratie tegen te gaan is dat de band met het functioneren van een democratische samenleving teloor gaat. Precies het omgekeerde zou moeten gebeuren, namelijk door een verbinding van de burgerrechten met geordende migratie en urbanisatie, zodat het juist wegens deze ontwikkelingen benodigde verbindende vermogen van de democratie wordt versterkt.

Burgerrechten in een wereld *on the move*

Er is dan ook naar mijn overtuiging alle reden om de tegengestelde richting in te slaan. Ik wil nagaan hoe burgerrechten juist een zinvolle, sterkere rol zouden kunnen spelen in de maatschappelijke cohesie van een democratische samenleving. De maatschappelijke context van de 21ste eeuw moet daarbij op een realistische manier worden betrokken: deze context zal immers bepalend zijn voor de werking van de burgerrechten in de Nederlandse democratie, ingebed als zij is in de Europese Unie en een vlechtwerk van internationale economische, culturele en maatschappelijke verbindingen.

Vaak wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat de ideaaltypische migrant het land van herkomst definitief de rug zou moeten toekeren. Ik wees al op de recente Integratienota van het kabinet, die zich niet van het beeld losmaakt dat achter de dijken het nieuwe Beloofde Land gelegen is.²⁵ Eigen aan de migratiepatronen van de 21ste eeuw is juist *niet* dat de vreemdeling huis en haard definitief verlaat om daar nooit meer terug te komen en zijn familie te vergeten. De trek naar de stad – in hetzelfde land, of verder weg – staat intengendeel ten dienste van de ontwikkeling van de familie, de familie die men achterlaat en financieel wil ondersteunen, maar ook de familie die op den duur meekomt. Ze verliezen niet de behoefte om hun plaats van herkomst op te zoeken, en sommigen van hen zouden ook graag willen meewerken aan circulaire migratie.

Goed migratiebeleid stelt hiervoor criteria vast, maar negeert de wereldwijde behoefte aan migratie niet. Goed beleid is selectief waar slechts problemen zouden worden verplaatst, biedt bescherming waar er geen alternatief meer is, en stimuleert dat mensen die in een nieuwe omgeving op hun plaats zijn, zich zodra mogelijk daarvoor kunnen inzetten.²⁶ Wat voor de verhouding tussen Puerto Rico en de Verenigde Staten allang is beschreven, is wereldwijde realiteit: een *vaivén*²⁷, dat mensen op grote afstand dicht bij elkaar brengt. De gedachte dat mensen zouden mogen worden gehinderd om te trouwen met

iemand uit een ander land – deel van het huidige kabinetsbeleid²⁸ – is niet alleen een inperking van rechten van de mens, maar gaat ook voorbij aan de realiteit van contacten die grote afstanden overbruggen.²⁹

Het gaat in onze tijd wel om wijd verspreide, maar niet om massale migratie. Massale migratie in Europa is in de 20ste eeuw uitsluitend het gevolg geweest van daarop gericht beleid van staten, waarbij – soms als gevolg van internationale akkoorden – hele bevolkingsgroepen een nationaliteit werd ontnomen of opgelegd, vooral toen na de Eerste Wereldoorlog politici meenden nationaal homogene staten op de tekentafel tot stand te kunnen brengen.³⁰ De gevolgen daarvan behoren tot de lange reeks van politiek georganiseerde wreedheden van de 20ste eeuw.

Wél gaat het nu om de zich vele malen herhalende trek van mensen naar de steden, vaak in familieverband. Deze beweging komt voort uit een groeiende groep mensen die zich vaak op hun manier van hun omgeving onderscheiden – *Exceptional People* is de titel die Goldin, Cameron en Balarajan aan hun boek over dit onderwerp gaven –, mensen die verschil kunnen maken ten opzichte van een eeuwige voortzetting van het traditionele, rurale leefpatroon. Niet allen slagen daarin, sommigen proberen hun slag te slaan met criminele methoden, of vervallen daarin na mislukkingen. Anderen ondervinden de problemen van conflicterende verwachtingspatronen. Het recht moet echter juist stimulerende kaders en kansen bieden voor degenen die een aanbod van inburgering en burgerschap aanvaarden. Daarom behoort het geen eisen op te leggen die een nuttig doel missen. Grondrechten beschermen de identiteit van mensen juist als die van veronderstelde standaarden afwijkt.

Doug Saunders beschrijft in zijn boek “Arrival City” – ik zinspeelde al een paar keer op de titel ervan – de omvang en de complexiteit van deze wereldwijde verstedelijking. In 2008 woonde de helft van de wereldbevolking in steden, in 2025 zal dit naar verwachting 60 % zijn, in 2050 70 %. Tot het midden van deze eeuw zullen de steden 3,1 miljard inwoners erbij krijgen, deels door bevolkingsgroei, deels door ontvolking van de landelijke gebieden.³¹ De lang gevreesde mondiale overbevolking wordt daardoor gematigd, want de stedelijke leefwijze leidt alom tot een dalend kindertal, maar in die delen van de wereld waar – zoals in West-Europa – een bevolkingskrimp dreigt, kan immigratie helpen de gevolgen op te vangen.³² Migratie is, zoals Ian Goldin c.s. betogen, een noodzakelijk en over het geheel genomen gunstig verschijnsel³³, al gaat ze op individueel en collectief niveau even onvermijdelijk met spanningen en problemen gepaard.³⁴ Zinvol beleid is gericht op kwalitatieve en kwantitatieve inkadering hiervan; beleid dat immigranten botweg wil belemmeren in het onderhouden van hun (familie)relaties – werkt averechts³⁵, met gevolgen zoals afhankelijkheid van criminele netwerken.

Niemand kan de oververtegenwoordiging van verkeerd geïntegreerde jongemannen in de criminaliteitscijfers over het hoofd zien.³⁶ Wie echter de vergelijking met andere bevolkingsgroepen corrigeert voor opleiding, werk en andere sociale omstandigheden, ziet het verschil in hoge mate verdampen en zal de aandacht liever richten op die omstandigheden dan op het bashen van bevolkingsgroepen.³⁷ Het is dus zowel verkeerd als zinloos, migratie te beantwoorden met het afknijpen van burgerrechten.

Steden zijn ondanks zulke – soms, zoals in Engeland, ernstige – problemen “cultural as well as economic engines.”³⁸ In deze steden gistte en gist het verlangen van mensen naar erkenning, niet slechts als lidmaat van een tribaal of etnisch organisme, maar in *persoon*, als *burger*.³⁹ Hierbij moet een constatering worden gedaan die de wederkerigheid van het erkennen van burgerrechten betreft. In onderzoek en beleid is weliswaar onderkend dat groeiende etnische diversiteit aan de *ontvangende* kant het vermogen op de proef stelt om zich daarop in te stellen⁴⁰, maar er is te weinig serieuze studie van gemaakt hoe daarbij processen van marginalisering aan de ontvangende kant kunnen worden voorkomen en ook daar een positieve dynamiek in gang kan worden gezet.

Burgerrechten moeten, om aan hun doel te beantwoorden, weer een brug slaan tussen de realiteiten van de samenleving en het democratisch politiek bestel. Dat betekent het tegengaan van mechanismen van uitsluiting en het bevorderen van meer cohesie. Het gaat hierbij – zoals Seyla Benhabib beschrijft – om een constitutionele rechtsontwikkeling die de afgrenzende, beperkende werking van het staatsburgerschap doorbreekt;⁴¹ “Transformations of citizenship”, noemt zij dit in ander verband.⁴²

Ik zal het antwoord zelf niet zoeken in een idealistische, maar irreële omhelzing van een alomvattend, kosmopolitisch burgerschap in juridische zin. Een echte wereldburger is zich niet alleen van de mensheid, maar ook van de vele verschijningsvormen daarvan bewust. Staten en – in aanvulling daarop – verbanden van staten met gemeenschappelijke doelstellingen zoals de Europese Unie zijn nodig voor recht, vrede en welvaart. Gedachten hoe dat wél zou kunnen en moeten, zijn nog pril. Voor mij zijn ze ook een methodische terreinverkenning, waar ik nu maar een enkel woord aan kan wijden. Ze richten de blik op culturele, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen waardoor de beginselen van de democratische rechtsstaat zich verder ontvouwen. Daaruit komt de dynamiek van de constitutionele rechtsontwikkeling voort. Ik hoop langs die lijnen ook verder te werken in de onderzoeksprojecten die ik aan het begin van mijn rede aanstipte.

Ik zal dit nu op vier punten wat verder uitwerken.

Een mensenrecht op burgerrechten

Het besef dat integratie van migranten een wederkerig proces moet zijn, versterkt de waarde die aan *citizenship* wordt toegekend. Dat het volle genot van burgerrechten van het staatsburgerschap afhankelijk is, spooft met de oorspronkelijke, actieve betekenis van burgerschap, *citoyenneté*.

Naturalisatie zonder aantasting van identiteit vereist het vermogen communicatieve bruggen te bouwen. Dat daarvoor een gemeenschappelijke taal nodig is, lijdt geen twijfel,⁴³ maar eisen op dit vlak mogen niet de kleur aannemen van een uitwissen van de herkomst, met haar taal, haar schoonheid, haar rituelen.⁴⁴ Beslissingen over geven en onthouden van het staatsburgerschap mogen evenmin deel uitmaken van een kat- en muisspel met immigranten, maar moeten in functie staan van dat waarom het bij het burgerschap gaat: het vermogen en de plicht om bij te dragen aan een gedeelde rechtsorde.

Staatsburgerschap is de status die recht geeft op burgerrechten. De term nationaliteit roept vooral associaties op met de (nationale) staat die over deze status “soeverein” beslist, staatsburgerschap lijkt meer vanuit de burger bezien. Ons juridische begrip “Nederlandschap” verwoordt mooi beide kanten. Het Nederlandschap is – overeenkomstig het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Rijkswet op het Nederlandschap – de gemeenschappelijke nationaliteit van het gehele Koninkrijk, dus ook van de Caribische delen daarvan. Welke fundamentele rechten het karakter dragen van burgerrechten, is af te lezen uit de betreffende documenten, waaronder de *Déclaration*, verdragen en tal van grondwetten. De verbinding wordt gevormd door het recht van de mens om burgerrechten te hebben: het recht op nationaliteit.⁴⁵ Deze burgerrechten omvatten het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, te stemmen en gekozen te worden,⁴⁶ het recht om openbare ambten te vervullen,⁴⁷ het recht om verzoekschriften in te dienen,⁴⁸ en het recht om het eigen land te betreden. Omdat de uitoefening van deze rechten – en de daarbij veronderstelde morele plicht om naar vermogen aan het publieke leven deel te nemen – gestalte geeft aan actief burgerschap,⁴⁹ is de bescherming ervan nauw verbonden met die van (niet tot burgers beperkte) mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van (politieke) vereniging en vergadering.

Dat het traditionele internationale recht weinig zegt over individuele personen, is verklaarbaar uit zijn uitgangspunt, namelijk de soevereiniteit van de afzonderlijke staten.⁵⁰ De nationaliteit van personen speelt vooral een rol bij de afbakening van rechtsmacht (*jurisdiction*); wie een staat als staatsburgers beschouwt, is een *domaine réservé* van de staat.⁵¹ In het Nottebohm-arrest stelde het Internationaal Gerechtshof echter eisen en daarmee grenzen aan de

soevereine bevoegdheid van de staat op dit terrein: verlening van staatsburgerschap moet een reëel maatschappelijk substraat hebben.⁵² Het Inter-Amerikaanse Hof voor de rechten van de mens omschreef staatsburgerschap in 2005 kernachtig als “a juridical expression of a social fact that connects an individual to a State.”⁵³

Hoezeer het ook tot zijn soevereine bevoegdheden behoort om te beslissen over het staatsburgerschap, een staat mag dit niet naar willekeur geven en nemen. Het recht op nationaliteit en het recht een nationaliteit te verwerven, te behouden of te veranderen⁵⁴ behoren tot de rechten van de mens. In tegenstelling tot het – in een langdurig onderhandelingsproces op sommige punten afgezwakte – Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (van 1966) spreekt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 dit in artikel 15 duidelijk uit: “(1) Een ieder heeft recht op een nationaliteit. (2) Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd van nationaliteit te veranderen.”⁵⁵ Het recht een nationaliteit te hebben is eveneens erkend in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (artikel 5 onder d, iii) en in het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (artikel 78, eerste lid).

Cruciaal is, in hoeverre het een staat vrijstaat om de nationaliteit te onthouden aan iemand die zich daarvoor door feitelijke inburgering en langdurig ingezetenschap heeft gekwalificeerd. In het kielzog van de weerstanden tegen migratie wordt ook onthouding van nationaliteit – en in de gedachtegang van sommige stromingen zelfs ontneming daarvan⁵⁶ – benut in een beleid dat barrières voor migratie tracht te verhogen. Dat zulk beleid averechtse gevolgen heeft, belet politici niet altijd om het te voeren. In een indringende vergelijking van *arrival cities* in Europa en elders laat Doug Saunders zien dat waar men isolement en onthouding van staatsburgerschap in praktijk heeft gebracht, de steden en wijken van aankomst falen in hun “poort”-functie, en omgekeerd dat juist een bevestiging van immigranten in hun nieuwe maatschappelijke positie als *citizens* deze tot een succes maakt, tot wederzijds voordeel. Als voorbeeld van falend beleid beschrijft hij de gevolgen van de onthouding van het Duitse staatsburgerschap aan het overgrote deel van de immigranten uit Turkije: slechts 42% van hen is Duitser geworden, half zoveel als vergelijkbare bevolkingsgroepen in het Verenigd Koninkrijk.⁵⁷ Uiteraard heeft bevestiging in de juridische kwaliteit van staatsburger alleen zin als deze samengaat met een wederzijdse erkenning in de maatschappelijke rollen van het burgerschap; ook daarvan geeft hij voorbeelden, zoals de negatieve en positieve ervaringen in Nederland.⁵⁸

In het nationaliteitsrecht is traditioneel afstamming (*ius sanguinis*) dan wel geboorteland (*ius soli*) als aanknopingspunt voor de verwerving van het staatsburgerschap geaccepteerd, maar deze criteria voldoen – zoals de Canadese Ayelet Shachar betoogt – niet langer, omdat ze leiden tot “over- and under-inclusion”.⁵⁹ Wijzend op het enorme aantal ongedocumenteerde vreemdelingen in de Verenigde Staten betoogt zij dat toepassing van een nieuw *ius nexus* beginsel “een passende toegang tot het staatsburgerschap biedt, als andere wegen naar het burgerschap blijken te zijn afgesloten.”⁶⁰ Daarbij sluit ik mij aan.

De rechten van *migrant workers* zijn intussen wél een thema geworden in de “derde generatie mensenrechten”.⁶¹ De Europese Unie heeft belangrijke regels vastgesteld ter bescherming van “derdelanders”.⁶² Deze regels hebben echter geen betrekking op mogelijkheden om het staatsburgerschap te verwerven. De nationaliteit blijft bepalend voor het genot van burgerrechten, zonder welke de rechten van de mens (bijvoorbeeld als politiek subject) echter incompleet zijn. Rechten die halverwege ophouden zijn geen burgerrechten. Iemand die bij thuiskomst aan de grens – en op talloze andere momenten – als vreemdeling wordt geïdentificeerd, kan zich geen burger van dat land voelen. Dit maakt het nodig, de maatstaven voor het geven, nemen en verwerklijken van staatsburgerschap te herijken aan de hand van de betekenis ervan voor de rechten van de mens in onze tijd.

Naast de feitelijke toegangspoorten tot een andere samenleving die *arrival cities* zijn geworden, moeten er juridische toegangspoorten zijn. Mijn conclusie is dan ook dat het in abstracto als mensenrecht geformuleerde recht op nationaliteit uitwerking moet krijgen in toegankelijke procedures, met toepassing van redelijke eisen en rechtsbescherming, ter verkrijging van het staatsburgerschap door feitelijk ingeburgerde vreemdelingen, zodat ze niet van gelijke burgerrechten verstoken blijven.

Juridisch ontheemde mensen

De problemen verbonden aan langdurige onthouding van burgerrechten komt het scherpste naar voren wanneer we stilstaan bij de positie van hen die *in het geheel geen* staatsburgerschap hebben, niet van het land waar ze wonen, maar ook niet dat van hun land van herkomst: de zogenaamde staatlozen of apatri-den. In het internationale recht wordt sinds de Tweede Wereldoorlog wat meer aandacht besteed aan de positie van staatlozen. Het gemis van een staatsburgerschap maakt hen in hoge mate tot burgerrechtelozen. In 1954 en 1961 zijn in het kader van de Verenigde Naties verdragen tot stand gekomen ter

bescherming van de “civil and political rights” van staatlozen en ter beperking van de situaties waarin staatloosheid ontstaat.⁶³

Deze verdragen, hoewel slechts mondjesmaat geratificeerd, en andere inspanningen in internationaal verband hebben weliswaar “the ‘rights gap’ into which the stateless tumble” versmald, maar niet gedicht. Nog steeds blijven staatlozen verstoken van rechten “that traditionally belong to the very heart and function of citizenship”: het verblijfsrecht, het actief en passief kiesrecht, en de aanspraak op diplomatieke bescherming.⁶⁴ Ook als iemand weliswaar juridisch niet staatloos is, maar geen beroep kan doen op zijn of haar staatsburgerschap, doet dit afbreuk aan iemands fundamentele rechten. Het kan zijn dat de “eigen” staat hem of haar geen bescherming wil bieden, of dat deze staat zo ontwricht is, dat dit feitelijk uitgesloten is; deze situatie doet zich thans onder andere ten aanzien van Somalië voor. Reeds het ontbreken (of de weigering) van reisdocumenten berooft mensen van de gewone bewegingsvrijheid; de eventuele verstrekking van een staatlozen- of vreemdelingenpaspoort biedt daarvoor slechts gedeeltelijk compensatie. Het gaat om mensen die juridisch ontheemd zijn.

De relevantie van deze bevindingen is niet alleen gelegen in het tegengaan van staatloosheid, dan wel het beperken van de nadelige gevolgen daarvan. Het gaat om de mogelijkheid van migranten, een staatsburgerschap te verwerven dat aansluiting verzekert bij de gemeenschap waarin zij zich hebben gevestigd. Mijn conclusie bouwt hierop voort: niet alleen moeten staatlozen kunnen delen in toegankelijke procedures ter verkrijging van een passende nationaliteit, goed internationaal beleid vereist dat juist degenen die *de jure* of *de facto* de bescherming missen van een staat die de hunne is, in aanmerking komen voor vestiging of hervestiging in een staat die hun deze bescherming wél zal bieden.⁶⁵

Vrijheid en verantwoordelijkheid in het staatsburgerschap

Ook de – zoals David Miller schrijft – “increasingly widespread institution of dual citizenship”, bipatridie, heeft een plaats in de hier ontwikkelde mensenrechtelijke benadering van het staatsburgerschap. In Nederland leek dit – allerm minst nieuwe – fenomeen maatschappelijk geheel geaccepteerd; pas vrij recent is er vanuit de politiek een discussie over zogenaamde “dubbele paspoorten” ontketend. Bipatride ambtsdragers onder wie bewindslieden waren er echter al decennia lang zonder dat daartegen enig bezwaar werd gemaakt. Het zou bovendien in strijd zijn met de Grondwet een onderscheid tussen Nederlanders

voor zulke benoemingen in het leven te roepen. Artikel 4 bepaalt immers zonder omhaal: “Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.”

De recente discussie wekt temeer bevreemding omdat problemen door een tegenstrijdig beroep op tweeërlei status als staatsburger ook in Nederland in de praktijk nauwelijks voorkomen. Het internationaal privaatrecht lost ze op door te beoordelen welke nationaliteit de effectieve is.⁶⁶ In het recente Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek zijn criteria daarvoor vastgelegd.⁶⁷ Voor het geval iemand zelf problemen zou ondervinden – theoretisch is dit denkbaar, en met name rond dienstplicht komt het in de praktijk wel eens voor – is het aan hem, te kiezen voor één staatsburgerschap. Op de internationaalpolitieke agenda zou de vrijwilligheid van verkrijging en verwerping van staatsburgerschap niet misstaan.

Meervoudig burgerschap moet niet worden gezien als verscheurdheid, maar als aanvaarding en erkenning van het feit dat mensen geen enkelvoudige identiteit hebben.⁶⁸ Er zijn thans naar schatting meer dan één miljoen in Nederland wonende Nederlanders met meervoudig staatsburgerschap.⁶⁹ Meervoudig staatsburgerschap heeft allerlei oorzaken en komt in allerlei combinaties voor, vooral met het staatsburgerschap van de landen van herkomst van migranten en dat van onze buurlanden.⁷⁰ Tussen 1992 en 1997 is de strikte afstandseis bij het verkrijgen van het staatsburgerschap versoepeld. Daarmee heeft ons land zich in hoge mate ontdaan van een in Duitsland nog steeds aanwezig obstakel bij de integratie van immigranten.

Aanleiding voor de in 1992 ingevoerde en in 1997 weer afgeschafte verruiming van de mogelijkheid Nederlander te worden zonder afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit, was de aanneming in de Tweede Kamer van een motie van CDA en PvdA.⁷¹ De leidende gedachte van deze motie was dat het al dan niet afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit “een individueel keuzerecht” zou moeten zijn. Dit is ook nu nog van belang voor het onderwerp van de burgerrechten: door deze persoonlijke vrijheid voorop te stellen werd voorkomen dat een grote groep immigranten duurzaam uitgesloten zou blijven van volledige participatie, ook in politieke zin, in het land van aankomst. Sindsdien is de internationale ontwikkeling in de richting gegaan van een steeds grotere acceptatie van meervoudig staatsburgerschap.⁷²

Intussen werkt het huidige Nederlandse kabinet echter aan een herinvoering van een rigoureuze afstandseis, ook in geval van gezinsvorming.⁷³ De memorie van toelichting vermeldt geen praktische problemen die tot dit onderdeel van het voorstel aanleiding geven, maar het voorstel lijkt te sporen met het ook in de zogenaamde integratienota aanwezige denkbeeld dat inburgering en bur-

gerschap in Nederland meer waardering verdienen naar mate de breuk met land en cultuur van herkomst vollediger zijn.

Deze denklijn staat haaks op de – bijvoorbeeld door James Goldston eerder dit jaar bepleite – trend in de rechtsontwikkeling, namelijk om “the sphere of citizenship” gestaag meer te betrekken in het domein van de rechten van de mens.⁷⁴ De aan het burgerschap verbonden volledige waarborging van burgerrechten is een “voltooiing”, completering, van de rechten van de mens, en wel aldus dat de burger in staat wordt gesteld zijn politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden waar te maken. De duurzame uitsluiting van de rechten die de staatsburgers van een bepaald land wél genieten, schendt uiteindelijk mensenrechten, direct en indirect. Er is dus een andere beweging nodig, die – zodra de voorwaarden voor wederkerige betrokkenheid zijn vervuld – *toegang* geeft tot het staatsburgerschap. Alleen zo kunnen mettertijd staatloosheid, willekeurige ontneming van nationaliteit en discriminatie worden gekeerd.

Burgerrechten bestaan dankzij het mensenrecht op nationaliteit. In een wereld waarin – zoals we allen om ons heen zien – mensen in beweging zijn, zal het beleid niet alleen aandacht moeten besteden aan een beheerst verloop daarvan. Evenzeer zal moeten worden voorkomen dat de geografisch aanwezige scheidslijnen tussen mensen en volkeren (qua opleiding en welvaart) een breuklijn worden in onze samenleving.⁷⁵

David Miller wijst – tegen de achtergrond van de Britse ervaringen – erop dat onthouding van staatsburgerschap aan mensen wier feitelijke plaats in de samenleving ze daarvoor kwalificeert, mensenrechten en principes van rechtvaardigheid zou schenden.⁷⁶ Verlening van het staatsburgerschap is echter geen formaliteit. Ze moet worden gezien in de context van “an implicit two-way contract”⁷⁷ dat beantwoordt aan de gedachte die aan *citizenship* ten grondslag ligt. Dit betekent méér dan formeel gelijk behandelen: het recht zal voor iedere burger gelijkelijk in effectieve bescherming en toerusting moeten voorzien.⁷⁸ Burgerschap wordt op deze manier erkend als een constitutionele institutie. Daarbij behoort aanvaarding van “the basic principles of liberal democracy” (wat niet hetzelfde is als geloof daarin, dat wordt immers van anderen ook niet verlangd), vertrouwdsheid met taal, geschiedenis en instituties, maar geen nationaal-ideologische indoctrinatie, en al evenmin cultureel isolement.⁷⁹

Precies daarom mag staatsburgerschap niet naar willekeur worden onthouden of ontnomen.⁸⁰ Al heeft niet iedereen aanspraak op het *Nederlandse* staatsburgerschap, het hebben van een staatsburgerschap dat aansluiting geeft bij de samenleving waarvan iemand deel uitmaakt, zou moeten worden beschouwd als een grondrecht, geen “gunst”. Evenzeer mag van een staat worden

geëist dat hij geen beletselen opwerpt als een burger het staatsburgerschap wil beëindigen, hetgeen thans echter volgens het recht van verschillende staten – waaronder Marokko – niet mogelijk is, ondanks de bepaling in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens over het *veranderen* van nationaliteit.

Mijn conclusie op dit punt is dat deze vrijheid internationale erkenning behoeft. Voor rechten en plichten die aan het burgerschap zijn verbonden, zouden staten het recht – als recht van de mens – moeten erkennen om van het staatsburgerschap afstand te doen (van nationaliteit te veranderen). Die vrijheid moet ook het richtsnoer zijn bij de mogelijkheid tot behoud van een nationaliteit. Meervoudige nationaliteit is de juridische weerspiegeling van de maatschappelijke realiteit dat mensen in meervoud bij een samenleving en haar rechtsorde betrokken kunnen zijn. In de 21ste eeuw zal dit in toenemende mate van invloed zijn op staatsburgerschap en de uitoefening van burgerrechten. Erkend moet worden dat meervoudig staatsburgerschap met de daaraan verbonden burgerrechten juist een positieve factor kan zijn in de overgang van de ene levenssituatie naar de andere.

Moeizame pogingen om meervoudig staatsburgerschap tegen te gaan doen meer kwaad dan goed. Zinnvoller is het, regels te stellen over de prioriteit bij de bepaling van rechtsgevolgen, waarbij – zoals de ACVZ suggereert – de vaste woonplaats bepalend kan zijn. Zo kan ook rekening worden gehouden met de veranderingen daarin naar gelang van de levensfase en leefsituatie van de betrokkene. Staten doen er goed aan, in hun wetgeving – voortbouwend op het concept van de effectieve nationaliteit – te erkennen dat er een primair en een secundair staatsburgerschap kan zijn, dat echter naar gelang van levensfase en leefsituatie kan veranderen. Bij verschillen in rechtsgevolgen die al naar gelang van de nationaliteit aan hetzelfde feit worden verbonden – bij voorbeeld in het personen- en familierecht – zal dan het primaire staatsburgerschap bepalend kunnen zijn, en daarmee doorgaans het recht van het land waar de betrokkene metterwoon gevestigd is.

Transnationaal burgerschap

Uit het oogpunt van gelijke bescherming van fundamentele rechten is de vraag opgeworpen of burgerrechten niet op een of andere manier van hun nationale beperkingen kunnen worden ontdaan. Iris Marion Young stelde de morele tekortkomingen aan de kaak van een juridisch denken dat verdelende rechtvaardigheid – denk aan het sociaal beleid – zonder meer tot “co-nationals” beperkt.⁸¹ Zulke vragen zijn des te prangender naar mate door feitelijke inbur-

gering en langdurig verblijfsrecht het verschil in rechtspositie steeds minder verband houdt met verschillen in behoeften.

Dit verklaart het zoeken naar een opener benadering van de erkenning van burgerrechten. Wanneer zulke rechten worden toegekend aan diegenen “die stap voor stap tot onze politieke gemeenschappen toetreden” kan men van een “*open citizenship*” spreken.⁸² In het licht van de migratie en de vereiste bescherming van *migrant workers* bepleiten Goldin c.s. een uitbreiding van mogelijkheden van behoud van rechten van sociale zekerheid voor migrerende werknemers: “Transnational Rights” en “portability” van aanspraken op sociale zekerheid.⁸³

De Europese Unie heeft op dit punt een zeer betekenisvolle stap gezet door in 1993 in het Verdrag van Maastricht het “burgerschap van de Unie” in te stellen⁸⁴, – voortbouwend op de sinds de oprichting van de Europese Gemeenschappen nagestreefde vrijheid van vestiging. Hiermee is voor het eerst een transnationaal burgerschap gecreëerd, dat – aldus artikel 9 van het Unieverdrag – naast het nationale burgerschap komt en niet daarvoor in de plaats treedt. Het omvat onder meer het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven en het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen – ongeacht nationaliteit van de betreffende staat – en voor het Europese Parlement. Een nieuw grondrecht van de EU-burger op “behoorlijk bestuur” (artikel 41 van het Handvest) accentueert de wederkerige relatie met het functioneren van de EU-overheid. Inmiddels is gebleken dat op het burgerschap van de Europese Unie in rechte met vrucht een beroep kan worden gedaan. Eman en Sevinger (ze maken nu als minister-president respectievelijk minister deel uit van de regering van Aruba) beriepen zich erop toen zij bij de Nederlandse rechter opkwamen tegen de uitsluiting van het kiesrecht voor het Europese Parlement die hen trof, net als een deel van de andere in de Caribische delen van het Koninkrijk gevestigde Nederlanders. Een prejudiciële uitspraak van het Hof van de Justitie maakte een einde aan deze achterstellende inperking van hun Europese burgerrechten.⁸⁵

Het burgerschap van de Unie vertoont gelijkenis met een staatsburgerschap, maar op een meer omvattend niveau, en legt ook nieuwe, voor een goed begrip van burgerrechten belangrijke verbanden. Het is immers een originele juridische vorm om recht te doen aan de positie van mensen die economisch en maatschappelijk niet langer verknocht zijn aan één lidstaat; blijkens de aanspraak op diplomatieke en consulaire bescherming (artikel 20, tweede lid, onder c, van het Werkingsverdrag en artikel 46 van het Handvest) heeft het burgerschap ook betekenis buiten het territoriaal toepassingsgebied van de Unieverdragen. In haar boek over de effecten van het EU-burgerschap zet Flora Goudappel uiteen hoe deze nieuwe status economische, sociale en politieke

rechten omvat. De waarborging van rechten voor EU-burgers is dus een stap in de aanvaarding van transnationale burgerrechten, ook al is daarmee onmiddellijk de vraag verbonden naar de keerzijde: de positie van degenen die niet of nog niet EU-burger zijn, maar daar wel rechtmatig verblijven. Hierin ligt de complementaire betekenis van de EU-richtlijnen inzake de positie van derde-landers (*third-country nationals*) en van asielzoekers en vluchtelingen.

Het Europese burgerschap, dat nu ruim 18 jaar bestaat, wordt evenwel in het politieke discours, niet alleen in ons land, stiefmoederlijk behandeld, nog slechter dan de Euro. In een positieve beleving van de Europese identiteit heeft het vooralsnog weinig weerklank gevonden. Eigen staatsburgers maken naar hartenlust en met groot economisch voordeel gebruik van hun Europese actieradius, maar wanneer werknemers uit andere lidstaten van hun rechten gebruik maken, overheersen de negatieve tonen in het politieke debat. Bij de ontwikkeling van het Europese burgerschap tekenen zich twee richtingen af, die onlangs werden besproken in het *European Constitutional Law Review*⁸⁶: de ene waarbij – conform de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU – lidstaten gehouden zijn rekening te houden met de gevolgen van hun beslissingen over de nationaliteit voor het EU-burgerschap (aldus Gerard René de Groot en Anja Seling), de andere waarbij juist voor een verzelfstandiging van het EU-burgerschap wordt gepleit, zodat deze afhankelijkheid van het nationale recht wordt beperkt (aldus Jessurun d’Oliveira). Deze twee benaderingen hebben één ding gemeen, namelijk dat het Europese burgerschap in tijden van migratie – om te beginnen de migratie binnen de EU zelf – een normatief kader biedt voor fundamentele rechten van mensen *on the move*. De door D’Oliveira aanbevolen weg is de meest directe, het meest gericht op de eigenheid van dit nieuwe type, transnationale burgerschap.

Mijn conclusie is dan ook dat de aanvaarding van een transnationaal burgerschap zoals het Europese waardevolle perspectieven biedt, al is het uiteraard beperkt tot de burgers van de Europese Unie. Een transnationaal burgerschap overbrugt de kloof tussen het aan één staat gebonden burgerschap en het leven van mensen dat zich over staatsgrenzen heen ontrolt.

Burgerrechten, democratie en rechten van de mens

Ik maak de balans op van mijn bevindingen en beantwoord daarmee mijn aan het begin van deze rede gestelde kernvraag: hoe kunnen in onze tijd burgerrechten (weer) een brug slaan tussen de universaliteit van mensenrechten zonder onderscheid en de politieke en sociale context waarin mensen aan een democratische samenleving participeren?

Burgerrechten zijn inderdaad van levensbelang gebleken in de wereld van de 21ste eeuw, waarin zoveel mensen *on the move* zijn, naar de steden in hun landen, naar andere landen; als economisch migrant, als vluchteling, als geliefde, of als profiteur, als crimineel, als slachtoffer: en niet altijd is met zekerheid vast te stellen wat mensen in beweging brengt.⁸⁷ Duidelijk is dat de rechtsorde niet langer – zo dit al ooit het geval is geweest – kan worden gebaseerd op een overzichtelijke congruentie van staat en staatsburgerschap. De soepele integratie van *étrangers* in de Franse rechtsorde ten tijde van de Revolutie heeft in het kielzog van het 20ste-eeuwse nationalisme plaats gemaakt voor strikte criteria voor toelating en verlening van burgerlijke rechten. Intussen zijn hierin weer enorme bressen geslagen door politieke en sociaaleconomische feiten, of door de consequenties die deze zelfde staten hebben moeten verbinden aan het verbod van *refoulement* van vluchtelingen en de verplichtingen tot bescherming tegen onmenselijke of vernederende behandeling en tot eerbiediging van het familie- en gezinsleven.⁸⁸ Wereldwijd leidt dit tot een groeiende discongruentie tussen bevolkingssamenstelling en staatsburgerschap, en daardoor een lacune in de effectuering van mensenrechten, voor zover die afhangt van het staatsburgerschap.

Die fundamentele rechten die gebonden zijn aan een staatsburgerschap, krijgen in de internationaalrechtelijke literatuur over *human rights* vaak amper aandacht.⁸⁹ Dat is begrijpelijk, wegens de afhankelijkheid van nationale wetgeving. Toch is een andere invalshoek nodig, juist nu het besef zo veel groter is geworden dat een goede werking van de internationale rechtsorde valt en staat met democratie en *accountability* op nationaal niveau. Andrew Fagan wijst erop dat de nadruk op “cosmopolitan principles” als basis van mensenrechten, de staat teveel in een negatief perspectief plaatst, alsof deze primair een bedreiging van de rechten van de mens zou zijn. Dit miskent “the state’s capacity to protect human rights”,⁹⁰ en – voeg ik daaraan toe – de staat als kader waarin burgers in een democratisch proces over hun eigen politieke levenslot beschikken. Mensenrechten moeten ook in en door de staat tot realisatie komen: dat is de actuele betekenis van de in de *Déclaration* gelegde relatie tussen de rechten van de mens, soevereiniteit van de burgers en rechten van de burger.⁹¹

Het is en blijft dus van belang de relatie tussen democratie en rechtsstaat op de eerste plaats te bezien vanuit de mensenrechtelijke aanspraken van iedere mens zonder onderscheid. Diens op participatie aan het openbare leven gerichte burgerrechten zijn het die een staat tot democratie maken. Deze specifieke aspecten van het burgerschap zijn in internationale verdragen erkend, met name in het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (artikel 5) en in het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (artikel 7).

Dat vrouwen gelijke bescherming van hun burgerrechten toekomt, was iets dat zelfs de meest verlichte en geleerde denkers in de tijd van de Franse Revolutie nog niet inzagen. Olympe de Gouges publiceerde in 1791 een geschrift, waarin zij een *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne* verlangde⁹²; twee jaar later maakt de guillotine een einde aan haar leven. Het actief en passief kiesrecht voor vrouwen is in Nederland in 1917 ingevoerd, maar het passief kiesrecht werd nog in 2010 het onderwerp van een van de weinige rechterlijke uitspraken over burgerrechten.⁹³ Vandaag de dag weten we dat onderscheid in burgerrechten naar sekse niet alleen intrinsiek ongerechtvaardigd is, maar ook in de weg staat aan de politieke en maatschappelijke dynamiek van deze rechten. In vergelijking met een eeuw daarvoor is zowel door gezinshereniging als op hun eigen initiatief het aandeel van vrouwen in migratie sinds het eind van de 20ste eeuw sterk toegenomen, wat – mits het beleid daarop is gericht – de integratie kan vergemakkelijken.⁹⁴ De wereldwijde migratie van landelijke gebieden naar de steden komt mede voort uit – en komt ten goede aan – een groeiend besef van de gelijke positie die vrouwen toekomt. Iets dergelijks geldt ook voor allerlei tribale, etnische en religieuze verschillen die in de steden hun betekenis verliezen.

In de Europese context leeft trouwens al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog het besef dat mensenrechten in de context van de democratische rechtsstaat moeten worden beschermd. Dit blijkt met name uit de verdragen en activiteiten van de Raad van Europa. In het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is dit te herkennen aan de eis dat een beperking van rechten “in een democratische samenleving noodzakelijk” moet zijn.⁹⁵ Artikel 3 van het Eerste Protocol bij dit verdrag verplicht de aangesloten staten “met redelijke tussenpozen vrije en geheime verkiezingen te houden.” Artikel 4 van het Vierde Protocol waarborgt onder meer de vrijheid van staatsburgers om het grondgebied van de eigen staat te betreden. In de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens speelt het verband tussen democratie en rechten van de mens ook een rol. Het verlies van het kiesrecht van gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk gaf aanleiding tot een door Britse en Nederlandse neodemocraten⁹⁶ gettaqueerd arrest van het Hof, waarin het deze beperking van burgerrechten zonder nadere weging afkeurde.⁹⁷

In het verlengde hiervan moet – meer dan thans gebruikelijk is, en meer dan vele politici willen inzien – het staatsburgerschap met een open instelling verder worden ontwikkeld als de *op het staatsverband betrokken* verankering van de rechten van de mens. De ervaringen die in de 18de en de 19de eeuw tot de burgerlijke revoluties hebben geleid, evenzeer als die in de 20ste en de 21ste eeuw rondom wereldwijde migratie bevestigen het belang hiervan. Een demo-

cratische rechtsstaat moet degenen die zich maatschappelijk niet van zijn burgers onderscheiden, ook de aan het staatsburgerschap verbonden rechten willen geven. “We the people” – om het te zeggen met de fameuze beginwoorden van de Amerikaanse constitutie – mag geen tot de meerderheid beperkt “wij” zijn. Door de uitsluiting van het burgerschap tegen te gaan – ik formuleerde op dit punt een aantal conclusies – kunnen burgerrechten weer het cement worden van de samenleving en de basis van een democratie die zich niet losmaakt van de rechten van de mens.⁹⁸

Voor alle fundamentele rechten geldt dat de leefomstandigheden van mensen bepalen welke reële betekenis de erkenning van die rechten voor ze heeft.⁹⁹ Hierbij gaat het niet alleen om overheidszorg ter voorkoming van misstanden, het werkt ook andersom: zonder burgerrechten, leert de ervaring, zijn situaties van sociaaleconomische achterstelling en ontrecting des te taaier. De sociaaleconomische en bestuurlijke condities – het aspect van mensenrechten dat mijn Utrechtse collega Bas de Gaay Fortman in zijn werk centraal heeft gesteld¹⁰⁰ – bepalen de reële waarde van welluidende teksten, maar tegelijkertijd zijn die rechten ook nodig als aangrijpingspunt in de strijd tegen achterstelling.

Zonder het recht om veilig in een land te verblijven, er te blijven en mee te beslissen over het politieke – en daarmee over de wetten die voor eenieder gelden – blijft de bescherming van universele rechten van de mens een manco vertonen, juist daar waar ze in de concrete ervaring van mensen handen en voeten moet krijgen. Zoals Amartya Sen in zijn verhandelingen over *freedoms* en *capabilities* schreef, zijn de reële, door sociaaleconomische en bestuurlijke factoren bepaalde mogelijkheden om aanspraken tot gelding te brengen bepalend voor vrijheid en rechten van de mens.¹⁰¹ Burgerrechten zijn het kader voor *inclusion* en integratie, als wederkerig proces, en mogen dus niet worden beschouwd als een soort van het staatsburgerschap afhankelijke toegift op de mensenrechten; ze zijn de onmisbare verbindingsschakel tussen de rechten van de mens en het leven “in een democratische samenleving”¹⁰².

Hiermee wil ik mijn beschouwing afsluiten over de rechten die de burgers verbinden met een democratisch staatsbestel. Voor een levende democratische rechtsstaat is het niet toereikend om te zeggen dat de eigen staatsburgers nu eenmaal “een streepje voor” hebben. Duurzame ontzegging van de volle burgerrechten aan mensen die wél deel uitmaken van de betrokken samenleving, maar nog vreemdeling heten te zijn, doet afbreuk aan de kwaliteit van een democratische rechtsstaat. Nu nationaliteit het recht op burgerrechten inhoudt, zou ik willen zeggen dat er niet alleen een mensenrecht op *een* nationaliteit is, maar ook op *die* nationaliteit met de daarbij behorende rechten die spoort met hun levensomstandigheden. Dat was een eis die niet alleen klonk

toen mensen zich in Zuid-Afrika verzetten tegen de vervanging van hun staatsburgerschap door dat van de zogenaamde thuislanden, of toen de als tweederangsburgers behandelde zwarte Amerikanen onder leiding van Martin Luther King voor hun rechten stredden. Ze klinkt overal waar mensen hun plaats in de samenleving hebben gekregen, hun aandeel in het burgerschap op zich willen nemen, maar leven in afwachting van het moment van erkenning van hun burgerrechten. Die bevestiging van vertrouwen is onmisbaar als we willen dat onze democratische rechtsstaat de plaats blijft waar niemand wordt uitgesloten van het discours; waar iedereen in vrijheid kan bijdragen aan nieuwe gezichtspunten, inspirerende ideeën, beter recht, groter vertrouwen.

Slot

*Mevrouw de rector magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

Het onderwerp uit mijn vakgebied waarover ik zojuist heb gesproken, is ook het onderwerp van ervaringen die ik in de loop der jaren, met anderen onderweg, heb opgedaan. In 1974, het jaar waarin ik aan deze universiteit afstudeerde, zijn mijn geliefde Pauline en ik hier in Amsterdam aan onze gezamenlijke levensweg begonnen. Pendelend tussen het regeringscentrum en het Hart van Brabant hebben we dertig jaar geleden in Tilburg onze meest duurzame bestemming gevonden; onze Maurits en Marianne zijn daar opgegroeid. Vandaag terug in Amsterdam ben ik blij met de aanwezigheid van velen van wie ik heb geleerd en met wie ik heb gewerkt, onder andere aan de Tilburgse universiteit waar ik als hoogleraar wederom mijn hoofdtak heb, en eerder in diverse kringen rond de Hofvijver. Onder hen zijn vroegere collega's die mij hebben laten ervaren dat wederzijds professioneel respect kan worden verdiept door in vriendschap met elkaar te delen wat van waarde is. Dank voor jullie nabijheid, ook nu weer.

Onder de Amsterdamse collega's neemt mijn hoogleraar Romeins recht Hans Ankum, die vanaf de eerste week dat ik hier studeerde een van mijn meest inspirerende docenten was en die ons meenam op onvergetelijk stimulerende studiereizen, een bijzondere plaats in, naast de vele docenten en medestudenten van weleer die ik nu als Amsterdamse hoogleraren of onder de gasten rondom mij zie. Anderen, onder wie ook de hoogleraren in de filosofie Barendse en Hollak, bewaar in mijn herinneringen, en dat geldt ook voor mijn Vlaamse copromotor Désiré Scheltens, in leven hoogleraar in Nijmegen. Ik ben het College van Bestuur van deze universiteit en de decaan van de faculteit

Edgar du Perron erkentelijk dat ze mij hebben willen toevertrouwen, het werk van de hoogleraren rechten van de mens Theo van Boven – de eerste op deze leerstoel – en Evert Alkema voort te zetten. Ik verheug mij op de ontmoeting met de studenten en op de synergie met de collega's in de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht, in het bijzonder met haar voorzitter, mijn dierbare collega Adrienne de Moor-van Vugt, in 1982 een van mijn eerste studenten vergelijkend administratief recht, en sindsdien op cruciale momenten mij steeds weer nabij.

Toen ik in deze aula in 1979 mijn proefschrift verdedigde, hield mijn promotor, Luuk Prakke, die mij al sinds onze eerste ontmoeting in zijn werkcolleges zo had gestimuleerd en aangemoedigd, na de bevordering tot doctor in de rechtsgeleerdheid overeenkomstig de Amsterdamse promotieformule mij voor: “vergeet dan ook nooit de verplichtingen die deze waardigheid u oplegt jegens de wetenschap en de samenleving.” Die oproep wil ik wederom ter harte nemen in het ambt dat ik vandaag aanvaard.

Ik heb gezegd.

Noten

1. Zie zijn *Börne Brevier, Een document van Duitse cultuur in ballingschap, Fragmenten uit het werk van Ludwig Börne samengesteld door Ernst D. Hirsch Ballin*. Tilburg: Syntax Publishers 1996
2. Zie Jean Tillie & Boris Slijper, “Immigrant political integration and ethnic civic communities in Amsterdam”, Chapter 9, in: Seyla Benhabib, Ian Shapiro & Danilo Petranović, *Identities, Affiliations, and Allegiances*. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
3. Wim Blockmans, *Metropolen aan de Noordzee. De geschiedenis van Nederland, 1100-1560*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2010, p. 636 e.v..
4. P. 649 e.v..
5. Leo Lucassen & Jan Lucassen, *Winnaars en verliezers, Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011, p. 191.
6. “A third of the world’s population is on the move this century”, aldus Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World*. London: William Heinemann (eBook) 2010, p.21 (location 414). Dit vereist “a global migration agenda”. Zie Ian Goldwin, Geoffree Cameron & Meera Balarajan, *Exceptional People, How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton / Oxford: Princeton University Press 2011, Ch. 8.
7. Auke van der Woud, *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2010.
8. Ellen van den Berg, Emine Kaya, Max Kommer, Bert Niemeijer & Stavros Zouridis, *Justitie = Sociale Cohesie*. Den Haag: Ministerie van Justitie 2009. Engelse editie *Justice = Social Cohesion*. The Hague: Ministry of Justice 2010.
9. Al eeuwenlang, tot op de dag van vandaag wordt het in het Hebreeuws gezegde gebed in de Sefardische, zogeheten Portugees-Joodse synagoge, tien minuten lopen hiervandaan, onderbroken door een voorbede in het Portugees voor de bestuurders van de stad Amsterdam en van dit land.
10. Prakke noemde dit de “officialiteit”. L. Prakke, *Pluralisme en staatsrecht* (inaugurale rede Amsterdam UvA). Deventer: Kluwer 1974.
11. “The function of this institution” (i.e. citizenship) “to exclude people is as important as the function to include”, aldus Nils A. Butenschön, “Citizenship and human rights: some thoughts on a complex relationship”, p. 558, in: Morten Bergsmo (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden. Essays in Honor of Asbjørn Eide*. Leiden: Brill 2003, pp. 555-570.
12. Vgl. Linda Bosniak, Persons and citizens in constitutional thought, *International Journal of Constitutional Law* I • CON (2010), Vol. 8 No. 1, pp. 9-29 (p. 9).
13. Seyla Behabib (*Another Cosmopolitanism*, Oxford: Oxford University Press 2006), die hierop wijst (p. 19), legt een verband met Habermas’ beschouwingen over de Januskop van de moderne staat (p. 32).
14. Francesca Raimondi, Einleitung, p.96, in: Christoph Menke & Francesca Raimondi (eds.), *Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2011, pp. 95-101.

15. Siep Stuurman, *De uitvinding van de mensheid. Korte wereldgeschiedenis van het denken over gelijkheid en cultuurverschil*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2009, p. 323-323.
16. Amartya Sen, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. New York / London: W.W. Norton & Company 2006.
17. A. Pitlo, *Evolutie in het Privaatrecht*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1969.
18. Zie zijn proefschrift *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht* (diss. Amsterdam UvA). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1958. Zie voorts zijn preadvies voor de Vereniging voor de Wijsbegeerte des Rechts “De waarde van de Grondwet” (*Handelingen VWR* 1962, pp. 3-37), opgenomen in *Staatsrecht en bestuursrecht, Opstellen van Mr. J. van der Hoeven*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, pp. 39-73.
19. Mazauric, p. 86-87. Vgl. ook de ruime toelating van vreemdelingen tot politieke rechten in artikel 11 van de Staatsegeling voor het Bataafsche Volk van 1798.
20. Vgl. E.J. Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Cambridge: Cambridge University Press 1992.
21. “Integratie, binding, burgerschap”, bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 juni 2011, 32824, nr. 1, p. 8. Zie ook pp. 7-8: “De grondtonen die het maatschappelijk leven bepalen in Nederland zijn historisch gevormd en vormen herkenningpunten die veel Nederlanders delen en die niet opgegeven kunnen worden. Dat gaat niet alleen om de verworvenheden en kernwaarden die aan basis” (lees: aan de basis) “staan van de Nederlandse rechtsstaat, maar ook om meer historisch of cultureel bepaalde herkenningpunten, zoals de Nederlandse taal, monumenten of bouwkundige kenmerken of de ongeschreven manieren en gedragscodes die zich in de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld en die naar gelang van de situatie op de voorgrond treden. Bij integratie gaat het om integratie in de Nederlandse samenleving.”
22. Het multiculturele drama, in: NRC Handelsblad 29 januari 2000; zie <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>, zoals geraadpleegd op 10 januari 2011.
23. Lammert de Jong, *Being Dutch, More or Less. In a Comparative Perspective of USA and Caribbean Practices*. Amsterdam: Rozenberg Publishers 2011.
24. Seyran Ateş, *Der Multikulti-Irrtum. Wie wir in Deutschland besser zusammenleben können*. Berlin: Ullstein 2008, p. 19, pp. 249 e.v..
25. Zie p. 8: “Wie zijn eigen land verlaat om te gaan wonen in een ander land, verwacht zaken aan te treffen die men in het land van herkomst zodanig heeft gemist dat men de fundamentele stap neemt om elders een bestaan op te bouwen.”
26. Dit waren, kort samengevat, de doelstellingen van de Wet van 20 mei 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 175) in verband met het aanpassen van de asielpcedure en de Wet modern migratiebeleid van 7 juli 2010 (Stb. 290).
27. Jorge Duany, *The Puerto Rican Nation on the Move: Identities on the Island and in the United States*. Chapel Hill: University of North Carolina Press 2002.
28. Blijkens het onderdeel “Gezinsmigratie” van het regeerakkoord en het gedoogakkoord wordt onder meer nagestreefd: verhoging van de leeftijdseis voor de partner naar 24 jaar; verhoging van de inkomenseis naar tenminste 120% van het minimumloon; invoering van een borgsom; invoering van een toets waaruit blijkt of de band met Nederland groter is dan de band met andere landen.

29. Waar wél tegen moet worden opgetreden, is het misbruik van gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken om migratievoorschriften te omzeilen. Dat is echter niet nieuw. Zie de brief van de toenmalige bewindslieden voor Wonen, Wijken en Integratie en van Justitie van 9 oktober 2009, Kamerstukken II, 32175, nr. 1.
30. Een voorbeeld daarvan is de gedwongen “uitwisseling” van bevolkingsgroepen tussen Griekenland en Turkije, die ertoe leidde dat mensen in het land van herkomst tot vreemdelingen werden *gemaakt*, en zich vervolgens in het land waarnaar ze werden gedeporteerd, *vreemdeling voelden*. Zie Bruce Clark, *Twice a Stranger. The Mass Expulsions that Forged Modern Greece and Turkey*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 2006.
31. Doug Saunders, *o.c.*, p. 21 of 22, location 431.
32. Jan H. van de Beek, *Kennis, Macht en Moraal. De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005* (diss. Amsterdam UvA). Amsterdam: Vossiuspers 2010, p. 102 e.v.. Vgl. Fareed Zakaria, pp. 196-199, over de politieke beperkingen die Europa hierbij, veel meer dan de Verenigde Staten, ondervindt.
33. Ian Goldin, Geoffree Cameron & Meera Balarajan, *Exceptional People, How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*. Princeton and Oxford: Princeton University Press 2011.
34. Saunders, *o.c.*, p. 85 (location 1498).
35. Vgl. Dennis Broeders en Godfried Engbersen, “The Fight against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants’ Counterstrategies”, in: *American Behavioral Scientist* 50, no. 12 (2007), pp. 1592-1609.
36. Vgl. Frank Bovenkerk, *Etniciteit, criminaliteit en het strafrecht* (afscheidscollege Universiteit Utrecht). Den Haag: Boom 2009.
37. Vgl. Lucassen & Lucassen, p. 48.
38. J.M. Roberts, *A History of Europe*. New York: Allen Lane 1996, p. 136.
39. Vgl. Blockmans, *o.c.*, p. 81: “Deze burgers waren juridisch vrij, dus verlost van alle beperkingen die kleefden aan de status van horige op een domein. Geen karweien, afdrachten in natura of geld, geen beperkingen in bewegingsvrijheid of in partnerkeuze voor het huwelijk.”
40. Goldin *c.s.*, *o.c.*, p. 176.
41. In “democratic iterations” die tot “jurisgenerative processes” leiden: *o.c.*, p. 47, p. 49.
42. Seyla Benhabib, “Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe”, p. 414, in: Richard Bellamy & Antonino Palumbo (eds.), *Citizenship*, Farnham / Burlington: Ashgate 2010, pp. 389-415.
43. Dit staat – anders dan in de politiek vaak wordt gesuggereerd – meertaligheid niet in de weg. Zie Guus Extra, *De omgang met taaldiversiteit in de multiculturele samenleving*. Afscheidrede Tilburg University, Tilburg 2011, p. 36: “Nederland ontwikkelt zich steeds meer tot een multiculturele samenleving. Meertaligheid vormt daarvan een intrinsieke eigenschap, geen ‘tijdelijk probleem’. Er zijn geen voorbeelden van multiculturele samenlevingen die eentalig zijn. Meertaligheid van minderheidsgroepen wordt in Nederland echter onveranderlijk opgevat als bron van achterstand en problemen en wordt slechts zelden erkend als bron van kennis en verrijking.”

44. Vgl. de kritiek van Dimitry Kochenov op de inhoud van de Nederlandse inburgeringstoets: “Mevrouw De Jong gaat eten: EU Citizenship and the Culture of Prejudice”, *EU Working Papers* 2011/06 (Robert Schuman Centre for Advanced Studies).
45. Vgl. artikel 24, derde lid, IVBP. Bij de algehele herziening van de Grondwet in 1983 is de opdracht tot wettelijke regeling van het Nederlandschap in het hoofdstuk over de grondrechten geplaast. “Deze opdracht aan de wetgever biedt als zodanig aan de burger een waarborg”, aldus kortweg de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1976-1977, 14200, nr. 3, p. 6).
46. Zie bijvoorbeeld artikel 25 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP) en artikel 4 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.
47. Artikel 3 van de Grondwet.
48. Artikel 5 van de Grondwet.
49. “Aktivbürgerschaft”, “status activus”; vgl. Habermas *l.c.* en Friedrich Koja, *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Manz Verlag 1993, p. 15-17.
50. Vgl. mijn Tilburgse herintreerede *Wereldburgers. Personen in het internationale recht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.
51. Zie Anne Peters, *o.c.*, p. 629 met verwijzing naar PCIJ 17 februari 1923, Série B, No. 4, 24.
52. ICJ 6 april 1955, ICJ Reports 1955, 4, 23: “nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.”
53. Arrest van 8 september (Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic).
54. Vgl. over de gevolgen van de toekenning of ontneming van nationaliteit in strijd met het volkenrecht Gerard-René de Groot en Nicole Doeswijk, “Nationaliteitsrecht en het internationale recht”, pp. 94-96, in: *De nationaliteit in internationaal en Europees perspectief*, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht 129, November 2004, pp. 45-99.
55. Zo ook de *Venice Commission (European Commission for Democracy through Law)* van de Raad van Europa, aangehaald door Anne Peters in *German Yearbook of International Law*, p.660.
56. Zie het bedenkelijke voornemen voor een “voorwaardelijke naturalisatie” in het regeerakkoord VVD-CDA en het gedoogakkoord VVD-CDA-PVV van september 2010: “Het kabinet zal met een voorstel komen om personen die binnen vijf jaar na verkrijging van het Nederlandschap veroordeeld zijn of worden voor een misdrijf waar 12 jaar of meer op staat, het Nederlandschap te ontnemen.”
57. Doug Saunders, *o.c.*, p. 35 (location 647).
58. Doug Saunders, *o.c.*, p. 85 (location 1496, zie ook 1493 – 1497).
59. “Earned Citizenship: Property Lessons for Immigration Reform”, p. 115. In: *Yale Journal of Law & the Humanities* 23 (2011), pp. 110-158.

60. P. 157. Zij spreekt van een “jus nexi principle” – doelend op de mate van geworteldheid, de aanwezigheid van een reële band (maar wel met een grammaticaal foutje: de genitief van nexus, een woord van de vierde declinatie, is niet “nexi”, maar nexus met een lange u) .
61. Zie Theo van Boven, “Categories of Rights”, p. 184. In: Moeckli, *o.c.*, 173-188.
62. Daardoor is het verschil in rechtspositie tussen hen en de EU-burgers verminderd. Vgl. Helen Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union* (diss. Utrecht). Deventer: Kluwer 1999.
63. Convention relating to the Status of Stateless Persons (28 september 1954); Convention on the Reduction of Statelessness (30 augustus 1961). Ook het belangrijke, in het kader van de Raad van Europa gesloten Europese Verdrag inzake nationaliteit (6 november 1997) is mede gericht tegen het ontstaan van staatloosheid en bestrijdt daarom het verlies van nationaliteit *ex lege*. Zie Gerard-René de Groot & Maarten Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief: een landenvergelijkend overzicht*. Den Haag: ACVZ 2008, p. 28.
64. *Nationality Matters. Statelessness Under International Law*. p. 398.
65. Zie Kristin Bergtora Sandvik, “A Legal History: the Emergence of the African Resettlement in International Refugee Management”. In: *International Journal of Refugee Law*, 22 (2010), No. 1, pp. 20-47. Vgl. voor een praktisch voorbeeld het in 2010 uitgebrachte UNHCR-rapport “Small Changes – Big Gains. An Action Plan to Prevent and Reduce Statelessness in the Kyrgyz Republic”, [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4e0336bf9&query=s-tateless](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=4e0336bf9&query=s-tateless%20zoals%20geraadpleegd%20op%2016%20augustus%202011) zoals geraadpleegd op 16 augustus 2011.
66. Vgl. HR 9 februari 1979, *NJ* 1979, 546, m.nt. J.C. Schultsz; *Ars Aequi*, 1979, p. 268 e. v., m.nt. H.U. Jessurun d’Oliveira.
67. Zie onder andere artikel 11, eerste lid, van de Wet van 19 mei 2011 tot vaststelling en invoering van Boek 10 (Internationaal privaatrecht) van het Burgerlijk Wetboek (Vaststellings- en Invoeringswet Boek 10 Burgerlijk Wetboek), Stb. 272: “Of een natuurlijke persoon minderjarig is en in hoeverre hij bekwaam is rechtshandelingen te verrichten, wordt bepaald door zijn nationale recht. Indien de betrokken persoon de nationaliteit van meer dan een staat bezit en hij in een van deze staten zijn gewone verblijfplaats heeft, geldt het recht van die staat als zijn nationale recht. Heeft hij zijn gewone verblijfplaats niet in een van deze staten, dan geldt als zijn nationale recht het recht van de staat van zijn nationaliteit, waarmee hij alle omstandig- heden in aanmerking genomen het nauwst verbonden is.”
68. Zie het eerder aangehaalde werk van Amartya Sen over *Identity and Violence*, alsmede het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Identificatie met Nederland* (Amsterdam: Amsterdam University Press 2007) met de daarbij behorende voorstudies.
69. Gerard-René de Groot & Maarten Vink, *Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht*. Den Haag: ACVZ 2008, pp. 111-113.
70. Zie over deze ontwikkeling en de beoordeling ervan het ACVZ-advies *Nederlanderschap in een onbegrensde wereld. Advies over het Nederlandse beleid inzake meervoudige nationaliteit* (Den Haag 2008).
71. Motie Soutendijk-van Appeldoorn/Apostolou (Kamerstukken II 1991/92, 21 971, nr. 29).

72. Zie naast de aangehaalde stukken van de ACVZ: Anne Peters, *o.c.*, p. 631; Kim Rubenstein & Niamh Lenagh-Maguire, "Citizenship and the Boundaries of the Constitution", Australian National University College of Law Research Paper No. 11015 (2011), p. 152. Australië is daarop een uitzondering.
73. Het concept-wetsvoorstel is van 28 maart tot 22 april 2011 in consultatie gegeven. Zie <http://www.internetconsultatie.nl/nationaliteitsrecht>, zoals geraadpleegd op 8 augustus 2011. De consultatie is op 22 april 2011 gesloten. C.A. Groenendijk en A. Kruyt wijzen er in hun reactie op dat het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel de mogelijkheden van integratie schaadt. Zie <http://www.internetconsultatie.nl/nationaliteitsrecht/reacties>, zoals geraadpleegd op 8 augustus 2011.
74. James Goldston, Epilogue, p. 213, in: Brad K. Blitz & Maureen Lynch, *Statelessness and Citizenship. A Comparative Study on the Benefits of Nationality*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar 2011, p. 41., pp. 209-215.
75. Vgl. Rebecca Tuck, *Asylum and the path to citizenship: a case study of Somalis in the United Kingdom*. UNHCR Research Paper No. 210, June 2011, p. 2. Het komt er uiteraard op aan wat men onder "multiculturele samenleving" verstaat en wat het alternatief is. Voor zover streven naar "social cohesion" neerkomt op een amendement op multiculturalisme, verliest de gesuggereerde breuklijn weer veel van haar scherpte; zie p. 13.
76. David Miller, "Immigrants, Nations, and Citizenship", *Journal of Political Philosophy*, 16, pp. 371-390, p. 378, opgenomen in Richard Bellamy & Antonino Palumbo, *Citizenship*, Farnham: Ashgate Publishing 2010, pp. 281-300, p. 288: "international human rights norms combine with domestic principles of social justice to exclude the creation of a class of long-term resident non-citizens".
77. P. 388/298.
78. P. 381/291.
79. Pp. 384-388/294-298.
80. Zie Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch, *Acquisition and Loss of Nationality, Policies and Trend in 15 European States* (2 volumes), Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.
81. Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press 2000. p. 240.
82. Francesco Saverio Trincia, "Individuelles 'Bedürfnis nach den Anderen', Universalität des Rechts und open citizenship", p. 82. In: Matthias Kaufmann, *o.c.*, pp. 72-82.
83. *O.c.*, pp. 272-273.
84. Thans geregeld in artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de artikelen 20-25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en – met veel parallelle bepalingen – hoofdstuk IV van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
85. ECJ 4 juni 2007, C-300/04, M.G. Eman & O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag.
86. ECJ 2 maart 2010, C-315/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, met commentaar door H.U. Jessurun d'Oliveira ("Decoupling Nationality and Union Citizenship?") en G.R. de Groot & Anja Seling. In: *European Constitutional Law Review* 7 2011 (1), pp. 138-160.

87. Zie over de zogenaamde *mixed migration flows* de beschouwing in *International Migration Report van de International Organization for Migration (IOM)*, 2010.
88. Artikelen 2 en 8 EVRM.
89. Sarah Joseph (“Scope of Application”, p. 151-152) bespreekt wel de beperkingen die ten aanzien van sommige human rights voor non-nationals gelden. In: Daniel Moeckli, Sangeetah Shah & Sandesh Sivakumaran, *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press 2010, pp. 150-170.
90. Andrew Fagan, *Human Rights. Confronting Myths and Misunderstandings*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar 2009, p. 77.
91. Lucien Jaume, “Préface aux droits de l’homme”, p. 29. In: Lucien Jaume (ed.) *Les Déclarations des Droits de l’Homme (Du Débat 1789-1793 au Préambule de 1946)*. Paris: Flammarion 1989, pp. 27-65.
92. Zie Menke & Raimondi, *o.c.*, pp. 54-57.
93. Hoge Raad 9 april 2010, LJV BK4547, 08/01354, betreffende de SGP, gebaseerd op het reeds aangehaalde artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Dit arrest wijkt af van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2007 (LJV BB9493, AB 2008, 35) als hoogste rechter in een bestuursrechtelijk geding betreffende subliëring van de SGP.
94. Vgl. Giovanni Gozzini, *Le migrazioni di ieri ed oggi, Una storia comparata*. Milano: Bruno Mondadori 2005, p. 89-91.
95. Zie Anika Logemann, *Grenzen der Menschenrechte in demokratischen Gesellschaften. Die “demokratische Gesellschaft” als Determinante der Grundrechtsschranken in der Europäischen Menschenrechtskonvention*. Baden-Baden: Nomos 2004.
96. Ik doel hiermee op degenen die met een beroep op democratie een niet door rechters en minderheidsrechten gehinderde omzetting van de wil van de meerderheid in wetgeving en beleid verlangen. Het populisme behoort tot deze stroming, maar ze is breder en in haar uitdrukkingsvormen vaak verfijnder.
97. EHRM 6 oktober 2005 inzake Hirst / United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01.
98. Vgl. over de betekenis van “die politische Sphäre der öffentlichen Deliberation und Willensbildung”, die gericht moet zijn op politieke “Verständigung”, Axel Honneth, *Das Recht der Freiheit. Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2011, pp. 470-471, 521. Het thema van burgerschap en democratie staat ook centraal in het recente boek van Paulina Tambakaki (*Human Rights or Citizenship?*, Abingdon / New York: Birkbeck Law Press 2010), maar daar in een door de politieke theorie van het “agonism” bepaald interpretatiekader.
99. Dit is het onderwerp van mijn artikel “Werking en verwerkelijking van grondrechten”. In: L. Heyde e.a. (ed.), *Begrensd vrijheid, Opstellen over mensenrechten aangeboden aan Prof.dr. D.F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, pp. 128-145.
100. Bas de Gaay Fortman, *Political Economy of Human Rights. Rights, realities and realization*. London / New York: Routledge 2011.
101. Amartya Sen, *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf 1999.
102. Ik gebruik hier de woorden die voorkomen in het refrein van de beperkingsclausules volgens het EVRM.