

TWEEDERANGS NEDERLANDERS: DE ANTILLIANEN

H.U.Jessurun d'Oliveira¹

**‘Niet alles wat kan is wenselijk.
Uitgangspunt is onder alle
omstandigheden dat iedereen met een
Nederlandse nationaliteit op gelijke
wijze zal worden behandeld.’
J.P. Balkenende²**

1. Inleiding.

Op 30 januari 2006 is een ontwerp wetsvoorstel door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid voor commentaar in roulatie gebracht. Het gaat over ‘aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren en inzake inburgering van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders’. Twee onderwerpen dus: een specifieke terugstuurregeling voor lastige Antilliaanse jongeren en een algemene inburgeringsplicht voor Antilliaanse Nederlanders. De minister wil graag commentaren uitlokken. Hier is er een.

2. Invoering inburgeringsplicht.

Eerst maar iets over het laatste punt. In Europeesrechtelijk verband is de inburgeringsplicht voor eigen staatsburgers een duidelijk geval van *reverse discrimination*, nu staatsburgers van andere lidstaten van de EU, Unieburgers, van deze inburgeringsplicht zijn vrijgesteld. Het is dan ook de vraag of Antillianen die gebruik maken van hun recht als Unieburger om elders in de EU te reizen en te verblijven, nog aan deze inburgeringsplicht kunnen worden onderworpen. Ik meen van niet. Zij vallen onder de greep van het Gemeenschapsrecht.

Hun positie steekt slecht af tegenover derdelanders die onder de richtlijn 2003/109 een permanente verblijfsstatus in de hele EG kunnen verwerven.³ Deze richtlijn is per 23 Januari 2006 van kracht, maar Nederland heeft nog geen implementatieregelingen ingevoerd. Volgens art.5 (2) van de richtlijn mogen de lidstaten eisen stellen aan de integratie van derdelanders, maar tot nog toe heeft Nederland dat nagelaten. Wie dus nu een aanvraag indient voor deze EG-verblijfsvergunning ontspringt de dans van eventueel te zijner tijd door

¹ Oud-hoogleraar migratierecht Universiteit van Amsterdam.

² Premier Balkenende in antwoord op vragen van de kamerleden Azough en Halsema over uitlatingen van de toenmalige minister Nawijn over het intrekken van het Nederlanderschap van criminele Marokkanen met dubbele nationaliteit, T.K. Aanhangel Handelingen vergaderjaar 2001-2002, nr. 1659, p. 3525.

³ Richtlijn 2003/109, Pb.2004 L 16, p.44. Zie ook P. Boeles e.a (red) Internationaal Migratierecht deel 2, ed. 2006, p.367-388.

Nederland te stellen inburgeringseisen.⁴ Derdelanders zijn dus zo lang beter af dan Nederlanders uit de West. Is een Antilliaan getrouwd met een Peruaan, dan moet de eerste inburgeren, de tweede niet. Bizar.

Hoe dan ook brengt deze inburgeringsverplichting aan het licht, dat kennelijk scholing en onderwijs, die in de regel de inburgering tot stand brengen voor Antillianen in de West ten enenmale onvoldoende worden geacht om in Nederland als ingeburgerd te kunnen worden beschouwd. Vreemd is daarbij, dat wie in de West genaturaliseerd wordt wel als voldoende ingeburgerd in de zin van de RWN beschouwd wordt, nadat hij daar de naturalisatietoets heeft afgelegd.

Dit betekent dat in feite het Nederlandse staatsburgerschap niet meer ongedeeld zal zijn, en dat er in rechte twee of meer soorten burgerschap zullen ontstaan: het Nederlandse, en de Antilliaanse en Arubaanse. Hier valt het statuutskoninkrijk aan diggelen.

Bovendien staat de hele voorgenomen regeling op gespannen voet met art.5 van het Europees nationaliteitsverdrag, dat het principe van non-discriminatie tussen de eigen staatsburgers behelst. Weliswaar is het geen hard recht (*'shall be guided'* is de formule), maar toch mag ook Nederland zich hieraan wel iets gelegen laten liggen. Het gaat daarbij naar mijn mening niet alleen om het maken van ongerechtvaardigde verschillen tussen Nederlanders van geboorte en Nederlanders door naturalisatie, maar ook om andere indelingen. Bijvoorbeeld Nederlanders door optie, of Nederlanders afkomstig uit de verschillende landen van het Koninkrijk.

3. *Het heen- en terugsturen.*

Lange tijd is gedacht dat de regering zou overgaan tot het ontwerpen van een toelatingsregeling voor Antillianen en Arubanen, hetzij heel in het algemeen (generiek) hetzij voor een of meer specifieke groepen. Voorbeeld: de Antilliaanse Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU). Daarnaast is ook overwogen om een visumplicht in te stellen, of de Paspoortwet aan te passen, waarmee bereikt zou kunnen worden dat bepaalde groepen alleen onder zekere voorwaarden voor een paspoort in aanmerking zouden komen. Ook andere ideeën hebben door het regeringshoofd gespookt, zoals het instellen van een Gemenebestpas, zoals geopperd door de toenmalige Amsterdamse burgemeester Patijn, die inspeelde op de commonwealth- gedachten van minister Hirsch Ballin. In 2001 is door minister van Boxtel uitdrukkelijk afgezien van een algemene, generieke toelatingsregeling voor Antillianen. Vervolgens heft minister Nawijn het voorstel gelanceerd om criminele Antillianen naar het land van oorsprong terug te sturen.⁵ Uiteindelijk blijkt nu gekozen te zijn voor een gedifferentieerd heenzend-systeem. Het ligt in de bedoeling van de minister het voorstel in april 2006 naar de Kamer te sturen. Dat zal wel weer later worden.

Het concept ziet er in ruwe trekken als volgt uit.

⁴ Zie Groenendijk/de Heer, *Migrantenrecht 2006*, p. 35.

⁵ Zie daarover schr. dezes, *Antillianen terugsturen*, Trouw, 28 augustus 2002

- *omschrijving van de groep personen.* Volgens art. 1 lid 2 gaat het om Nederlanders tussen de 16 en 24 jaar, die geboren zijn op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het koninkrijk en die na een periode van tenminste tien jaar hoofdverblijf aldaar niet ten minste drie jaar zijn ingeschreven in de GBA in Nederland. Ook degenen die tot dezelfde leeftijds- en verblijfs categorie behoren en waarvan een ouder op het buiten Nederland gelegen grondgebied van het koninkrijk is geboren valt eronder. En tenslotte is er nog een derde groep: die van in de west genaturaliseerde Nederlanders van dezelfde leeftijdscategorie, die onmiddellijk voor de naturalisatie aldaar ook in de west hoofdverblijf heeft gehad (van onbepaalde duur) en niet al drie jaar is ingeschreven in de GBA in Nederland.

De doelgroep bestaat dus uit jonge Antillianen en Arubanen die hetzij zelf geboren zijn op de Antillen of Aruba, of waarvan de Nederlandse ouder daar geboren is, alsook op de Antillen genaturaliseerde jongeren en die allemaal nog geen drie jaar in Nederland bij de GBA zijn ingeschreven.

- *De maatregel.* Wie tot de doelgroep behoort kan worden heengezonden, d.w.z. teruggestuurd naar de west. Dat kan intussen alleen als hij niet voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te bepalen opleidingseisen (art.1 lid 1). Het gaat waarschijnlijk om het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt met een startkwalificatie. Ondanks onvoldoende scholing mag hij niettemin niet teruggestuurd worden als en zolang er sprake is van respectievelijk:
 - A. het verrichten van arbeid waardoor in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien;
 - B. het volgen van een opleiding of studie;
 - C. gezinshereniging;
 - D. tijdelijk verblijf van maximaal drie maanden.

Een en ander als nader te omschrijven en te regelen bij algemene maatregelen van bestuur. In de leden 4 t/m 6 van art.1 worden alvast wat indicaties gegeven voor de inhoud van die amvb's. Zo wordt een jongere geacht niet van plan te zijn korter dan drie maanden in Nederland te blijven als hij niet over een ticket beschikt waaruit blijkt dat hij van plan is tijdig op te krassen.

Het is de minister voor Vreemdelingenzaken die het besluit neemt om iemand heen te zenden naar de plek in de west waar hij recht op verblijf heeft. (Vreemd dat deze over de verblijfspositie van Nederlanders gaat.) Het besluit kan aangeven hoeveel tijd iemand heeft om te vertrekken en de periode waarbinnen hij niet naar Nederland mag terugkeren (art.1 leden 1 en 2). Is de nationale veiligheid of de openbare orde in het spel, dan kan de betrokkene in zijn bewegingsvrijheid beperkt worden (lees: gedetineerd) (art.2 lid 4). Als uitvloeisel van de heen zending kan aan de betrokkenen de toegang tot Nederland geweigerd worden als hij eerder dan de periode waarvoor hij verbannen is weer voor de deur staat (art.3).

Van een ministerieel besluit tot heen zenden is beroep bij de bestuursrechter mogelijk, en om een beetje vaart te zetten is de bezwaarprocedure natuurlijk overgeslagen. In de brief van 13 mei 2005 waarin de voorstellen werden

gelanceerd om de migratie van Antillianen te reguleren⁶ heette het nog: 'Uiteraard staan tegen een dergelijke beslissing de gebruikelijke bezwaaren en beroepsmogelijkheden open.'⁷ Reken maar! Ook de rechter moet een beetje opschieten: hij moet binnen een week na het sluiten van het onderzoek uitspraak doen, en dat mag ook mondeling (art.4).

- *strafrechtelijke heenzending*. De strafrechter krijgt in art.6 de bevoegdheid om als bijzondere voorwaarde te stellen dat de veroordeelde uit Nederland vertrekt en niet binnen de proeftijd naar Nederland terugkeert. Het moet wel gaan om een misdrijf waarop gevangenisstraf is gesteld. Voor volwassenen is de proeftijd maximaal drie jaar; gaat het om jeugd detentie volgens art.77 x WvS., dan twee jaar.

De doelgroep voor deze strafrechtelijke verbanning is vergroot ten het opzichte van de ministeriële heenzending. Het gaat niet meer om de categorie jongeren tussen de 16 en 24 jaar, maar een voorstelling voor om alle leeftijden. Anderzijds kan de maatregel alleen worden toegepast als de veroordeelde nog geen twee jaar in de Nederlandse GBA staat ingeschreven. Bovendien gaat het hier niet om wegsturen naar de west, maar het verbannen uit Nederland, waarheen ook maar: de veroordeelde heeft de keus.

In art. 9 wordt er nog een extra sanctie bijgedaan voor degenen die weten of ernstige redenen hebben te vermoeden dat ze het object zijn geworden van een ministerieel heenzendbesluit: die pleegt een misdrijf waarop gevangenisstraf van maximaal 6 maanden staat als hij hier desondanks aangetroffen wordt. De rechter kan, neem ik aan, dan weer als bijzondere voorwaarde stellen dat de veroordeelde heengezondene uit Nederland verdwijnt. Catch 22!

Na deze korte samenvatting van het voorstel komt de vraag aan de orde of de regeling van het terug- en wegsturen van Antillianen en Arubanen door de beugel van grondwet en statuut, en ook van internationale instrumenten kan. Daarna zullen commentaren volgen en conclusies worden getrokken.

4. *Verenigbaar met Grondwet en Statuut?*

Het plan om de bewegingsvrijheid binnen het statuutskoninkrijk te beperken komt niet uit de lucht vallen. Niet alleen was het al in een brief van de minister voor vreemdelingenzaken en integratie Verdonk van 13 mei 2005⁸ aangekondigd, maar ook haar voorganger Nawijn had zich al eerder dit millennium voor zo'n regeling uitgesproken. Trouwens, nog eerder, in 1998, hadden de minister van Grote steden en integratiebeleid (Van Boxtel) en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de Vries) zich in een nota uitgelaten over allerlei mogelijkheden om de immigratie van Antillianen te beperken.⁹ Daarbij brachten zij ook het juridische kader zoals zij

⁶ T.K., 2004-2005, 26.283, nr. 20, p.3.

⁷ T.K. 26 283, nr. 20, p.3.

⁸ TK 26.283, nr. 20.

⁹ TK 1998-1999, 26 282, nr. 1.

dat zagen in beeld, en daarnaar wordt in het huidige voorstel bij herhaling verwezen. Het bedje voor beperking van bewegingsvrijheid van personen in het Koninkrijk was al in de jaren zeventig van de vorige eeuw gespreid, bij de voorbereiding van de totstandkoming van de grondwetsherziening van 1983. Daarbij heeft men afgezien van een bepaling waarbij de toegang tot Nederland (en het recht het land te verlaten) werd gegarandeerd. Men wilde de handen vrijhouden om een toelatingsregeling voor Antillianen in te voeren. Een dergelijke regeling, aldus de regering, zou zeker aan beperkingen onderhevig zijn. Niet alleen zou geen discriminatie mogen optreden in de zin van art. 1 van de Grondwet, en dus moest er een objectieve rechtvaardiging voor de introductie van een beperking van toegang tot Nederland bestaan, maar ook moest zij *subsidiar* zijn en *proportioneel*. Eerst moesten andere oplossingen voor eventuele problemen uitgeprobeerd zijn, voordat maatregelen die in verhouding staan met het beoogde doel zouden worden geïntroduceerd. Het gaat hier uiteraard over zelfbinding van de Nederlandse wetgever, want toetsing aan de Grondwet of het Statuut is voor anderen, zoals de rechter, uitgesloten. De subsidiariteit ziet men terug in de titel van het wetsvoorstel. Begrenst het Statuut regelingen die de bewegingsvrijheid binnen het Koninkrijk beperken?

Het Statuut kwalificeert in art.3 lid 1 onder f 'het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders' als koninkrijksaangelegenheid. Dat betekent dat die algemene regelingen zelf landsaangelegenheden zijn. Elk land mag dus eenzijdig zijn eigen toelatingsregels voor Nederlanders afkomstig uit de andere landen vaststellen. Volgens de officiële toelichting mogen de landen daarbij niet discrimineren, met name niet tussen Nederlanders die niet uit het betrokken landsdeel afkomstig zijn. Zo mag Nederland niet een aparte regeling maken voor Antillianen en een voor Arubanen. (Of, ten tijde van de totstandkoming van het Statuut, tussen Surinamers en Antillianen.) Volgens art.41 en volgende behartigt elk land zelfstandig zijn eigen aangelegenheden, met inbegrip van zijn regeling tot toelating en uitzetting van Nederlanders van elders, maar met inachtneming van de belangen van het Koninkrijk als geheel. Het toezicht daarop is volgens art.3 lid 1 sub f een koninkrijksaangelegenheid. Er is op gewezen, dat dit toezicht zondig de schorsing en vernietiging van de wetgevende of bestuurlijke maatregel door de Koning als hoofd van het koninkrijk kan aannemen, zoals geregeld in art. 50 van het Statuut.¹⁰Helaas betreft dit artikel alleen wetgeving en bestuur afkomstig van de Nederlandse Antillen en Aruba; wetgeving uit Nederland wordt daar kennelijk geacht nooit en te nimmer in strijd te zijn met Statuut, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur, een internationale regeling, of belangen waarvan de garantie of verzorging koninkrijksaangelegenheid is. De Nederlandse migratiedrempel komt dus niet voor vernietiging door de Statuutskoning in aanmerking. Wel staat in art.50 lid 2 vroom, dat voor Nederland dit onderwerp desgewenst in de Grondwet kan worden geregeld, maar daartoe is nog geen aanvechting

¹⁰ C.Borman, Het Statuut voor het Koninkrijk, 2005 (tweede druk), p.73.

gesignaleerd. Evenmin trouwens als van het inzetten van het vernietigingsrecht van het eerste lid.

Het is verdedigbaar de voorgestelde speciale regeling als onverenigbaar te beschouwen met een onderdeel van de koninkrijksaangelegenheid die genoemd wordt in art.43 lid 2 Statuut: het waarborgen van onder meer de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. De toegang tot het land en de vrijheid het te verlaten wordt immers in de regel in een grondrechtenkatalogus en in internationale mensenrechtenverdragen opgenomen. De terminologie waarmee de regering bij de grondwetswijziging in 1983 heeft aangegeven welke restricties op de bewegingsvrijheid in beginsel toelaatbaar zouden zijn wijst ook op het inzicht dat het hier om een fundamenteel recht gaat. Het is, gegeven de machtsverhoudingen, niet waarschijnlijk dat de Koninkrijksministerraad overeenkomstig de in par.2 van het statuut neergelegde procedure zal bevinden, dat een voorgenomen Nederlandse regeling in strijd met het Statuut zal zijn.

De (toenmalige) Antillen hebben al vroeg gebruik gemaakt van hun vrijheid om een toelatingsregeling in te stellen in de Landsverordening Toelating en Uitzetting van 24 april 1962.¹¹ Niet-Antilliaanse Nederlanders werden behandeld als vergunningplichtige vreemdelingen, tot zij in 2001 werden opgenomen in de categorie van degenen die van rechtswege werden toegelaten. ‘Men wilde voorkomen dat de Nederlandse Antillen zouden worden overstroomd door Hollanders die een leven onder de zon willen genieten en dan de toch al schaarse banen door niet-Antilliaanse Nederlanders konden worden ‘ingepikt’.¹² Ik laat nu daar de ontwikkeling van regelingen tussen Aruba en de Nederlandse Antillen, waar in beginsel de toegang is geliberaliseerd. De toegang voor Europese Nederlanders, met name voor werk in banen waar geen Arubanen voor zijn, is eveneens in de praktijk vrijgemaakt. Geen van de landen heeft bezwaar gemaakt tegen deze toelatingsbeperkingen.

Mijn slotsom is dan ook, dat onder het Koninkrijksstatuut en de Nederlandse Grondwet geen principiële belemmeringen bestaan voor het eenzijdig invoeren van regelingen die binnenkomst en verblijf van Nederlanders in Nederland uit de andere landen van het Koninkrijk verhinderen. Ook al golden voor de Nederlandse Antillen en Aruba ander motieven voor het instellen van een visumplicht voor Europese Nederlanders, dat neemt niet weg dat het relevante precedentes zijn voor een Nederlandse regeling gericht op het reduceren van de aanwezigheid van Antilliaanse risicjongeren. Deze regelingen moeten dan wel aan de hierboven vermelde voorwaarden voldoen, en deze voorwaarden zijn niet alle onderworpen aan rechterlijke toetsing. De politiek geeft de doorslag als het gaat om proportionaliteit en subsidiariteit.

5 Verenigbaar met internationale regelingen?

¹¹ Zie A.B. van Rijn, in : M.A.Loht en J Sybesma (red.), Hoofdstukken Nederlands-Antilliaans en Arubaans Recht (2003), p.56 e.v.

¹² t.a.p. p.57.

De wens om de Nederlandse handen vrij te houden om een toelating- en uitzettingsregeling te kunnen introduceren voor niet- Nederlandse Nederlanders heeft zich niet alleen door schitterende afwezigheid in de grondwet van een recht om het eigen land vrij in en uit te gaan, maar ook bij de binding aan internationale instrumenten waarin de bewegingsvrijheid van personen is neergelegd gemanifesteerd.

Art.12, vierde lid van het van het VN-verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten van 1966 verbiedt het willekeurig ontnemen van iemands recht om toegang tot zijn eigen land te krijgen of er terug te keren. Nederland heeft bij de ratificatie een verklaring afgelegd over art. 12 leden 1,2, en 4 waarbij het stelde dat voor deze bepalingen de landen van het Koninkrijk als verschillende grondgebieden of afzonderlijke landen moesten worden aangemerkt. Dat betekent dat Europese Nederlanders recht op toegang tot Nederland hebben, Antillianen op toegang tot de Antillen enzovoort, maar niet noodzakelijk kruislings.

Het verdrag staat daarom volgens de regering een eenzijdige toegangsregeling voor Nederlanders uit de andere gebieden niet in de weg, voor zover die niet ‘willekeurig’ is.

Dit is bestreden.¹³ Art. 50 van hetzelfde Bupoverdrag bepaalt namelijk:

The provisions of the present covenant shall extend to all parts of federal states without any limitations or exceptions.

De stelling van Van der Wal en Heringa, in navolging van andere auteurs, waaronder Besselink¹⁴, is dan, dat art.50 van dit Verdrag een dergelijke reserve-achtige clausule verbiedt, en wel omdat ‘het Nederlandse Koninkrijk uit drie landen (bestaat) die samen één federale of semi-federale staat vormen.’ Hiertegen zijn twee bedenkingen aan te voeren.

In de eerste plaats laten de auteurs al zien dat zij er niet zeker van zijn dat het koninkrijk als een federale staat beschouwd moet worden. Zij houden de kwalificatie ‘semi-federaal’ achter de hand. Zij wijzen erop dat er in art.3 Statuut een aantal kwesties tot koninkrijksaangelegenheid worden verklaard die in de regel onder de bevoegdheid van een federale regering vallen, zoals de buitenlandse betrekkingen, het vreemdelingenbeleid, en het Nederlanderschap, ook het waken over de externe territoriale integriteit zou nog genoemd kunnen worden, maar naar mijn mening zijn er ook genoeg contra-indicaties om te kunnen besluiten tot echt niet meer dan een romp-federatief verband. Zo ook bijvoorbeeld Van Rijn, die enerzijds wijst op de ‘sterke federale trekken’, maar anderzijds ook op ‘elementen die het federale karakter van het samenwerkingsverband doorkruisen.’¹⁵

Borman is eveneens flink genuanceerd. Hij schrijft:

‘De in het Statuut neergelegde staatsvorm heeft een uniek karakter en is moeilijk in een bepaalde categorie onder te brengen.(...) Het (..) heeft niet het karakter van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals Nederland, of

¹³ G. van der Wal en J Heringa, *Excellentie*, er zijn geen Antillianen. MR. 2005, p 216-225.

¹⁴ L.F.M. Besselink, *Grondrechten in het federale Koninkrijk*, www.profor.nl/antillianen/forum/grondrechtenbescherming. Ook M. Bijkerk, *Het koninkrijk der Nederlanden is een federatie*, *ibidem*.

¹⁵ T.a.p. (noot x), p. 26.

van een verbond van soevereine staten (confederatie) . Een federatieve structuur in de klassieke zin van het woord (Verenigde Staten, Duitsland, Zwitserland) is het echter ook niet. Bij de oorspronkelijke opzet van het ontwerp-Rijksgrondwet kon nog van een federatief model worden gesproken. Het Statuut vertoont wel federatieve trekken, zoals de constitutionele autonomie van de landen en de constitutioneel gewaarborgde afbakening van bevoegdheden van de landen en van het Koninkrijk. Anderzijds vertoont de Statuutsconstructie ook kenmerken die in belangrijke mate afbreuk doen aan het idee van een federatie. De voornaamste afwijking is dat wel dat de organen van het Koninkrijk in hoofdzaak samenvallen met de organen van de grootste koninkrijkspartner. (...) In officiële stukken is het Koninkrijk ook nooit als een federatie aangeduid.¹⁶

Ik sluit mij aan bij Borman. Deze besluit met de vaststelling dat ‘veelal dan ook wordt geconcludeerd dat het Koninkrijk niet van een duidelijke classificatie kan worden voorzien. Gesproken wordt van een quasi- dan wel pseudo-federatie of van een constructie sui generis.’ Dat brengt mijns inziens mee dat het Koninkrijk niet als ‘federal state’ als bedoeld in art.50 Bupoverdrag kan worden beschouwd.

Maar al was dat wel zo. Art.50 staat aan toelatingsregelingen tussen de landen van een federatie niet in de weg. In de eerste plaats geldt dit al voor de uitdrukkelijk in art.12 lid 3 toegelaten uitzonderingen op het recht om vrij rond te reizen en zich te vestigen in het land waar men is toegelaten alsook het recht om elk land, ook het zijne, te verlaten, maar dat geldt ook voor het vierde lid, dat alleen een willekeurverbod bevat voor entreebelemmeringen.

Art.50 verbiedt alleen dat in een federatie het verdrag alleen in sommige constituerende landen wordt tot gelding gebracht, en niet in andere. Duitsland mag bijvoorbeeld niet verklaren, dat het verdrag niet voor Saksen-Anhalt mag gelden, en wel in Westfalen; maar het mag wel de toegang van Westfalen in Saksen-Anhalt beperken voor zover dat niet arbitrair is. Het Verdrag moet dus wel voor het hele gebied van de federatie gelden, zonder uitzondering voor bepaalde gebieden, maar daarbinnen mogen best differentiaties worden aangebracht. Bij mijn weten hebben andere partijen bij het verdrag ook nooit enig bezwaar ingebracht tegen de Nederlandse verklaring.

Nederland heeft een soortgelijke verklaring afgelegd bij de ratificatie van het Vierde Protocol bij het EVRM.¹⁷ :

‘De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden verklaart dat het protocol zal gelden voor Nederland en de Nederlandse Antillen. Krachtens het bepaalde in art.5, vierde lid, worden voor de toepassing van de artt. 2 en 3 van het protocol Nederland en de Nederlandse Antillen als afzonderlijke gebieden aangemerkt. Allen die tot het Koninkrijk behoren hebben zonder onderscheid de Nederlandse nationaliteit. In verband daarmee wordt de mogelijkheid

¹⁶ T.a.p. (noot xx) p. 23.

¹⁷ Zie voor de tekst randnoot 23 van het artikel van Van der Wal en Heringa t.a.p. (nootxx),p. 218.

opgehouden, dat voor de toepassing van art.3 van het protocol bij wettelijke regeling onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlanders naar gelang zij behoren tot Nederland of de Nederlandse Antillen.’

Ook Frankrijk heeft een verklaring afgelegd, waarbij het een aparte behandeling bedong voor de *territoires d’outre mer*. Ten opzichte van het Bupoverdrag is de situatie onder het vierde Protocol iets anders, omdat art.5 van dit laatste uitdrukkelijk toelaat gebieden van partijen als afzonderlijke grondgebieden aan te merken. Bovendien laat art.63 van het EVRM zelf toe de territoriale werking van het verdrag al dan niet te beperken tot een of meer gebieden voor de buitenlandse betrekkingen waarvan de ratificerende staat verantwoordelijk is, en stipuleert lid 3 daarvan dat het dan wordt toegepast ‘met inachtneming van de plaatselijke behoeften’.

Bij de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet van het vierde Protocol in 1982 heeft de Nederlandse regering verklaard, dat de Antilliaanse Landsverordening Toelating en Uitzetting in stand kon blijven, omdat uit de geschiedenis van de totstandkoming van het Protocol kon worden afgeleid, dat een onderscheid tussen staatsburgers op grond van het criterium geboorteplaats geoorloofd was. En zij voegt eraan toe: ‘Het Protocol vormt evenmin een beletsel voor een regeling waarbij de toelating tot Nederland van de tot de Nederlandse Antillen behorende Nederlanders wordt beperkt.’

Er is betoogd, dat Nederland verzuimd heeft een nieuwe verklaring te zenden nadat Aruba de status aparte had verworven, en dat dus ten aanzien van Aruba beperkingen in de bewegingsvrijheid niet meer geoorloofd zouden zijn.¹⁸

Mocht dat al zo zijn, dan is daar een mouw aan te passen, door overeenkomstig art.5 van het Vierde Protocol - ‘op ieder tijdstip nadien’- alsnog een dergelijke verklaring naar de Raad van Europa te sturen.

Bovendien is het geoorloofd het in art.2 lid 1 van het Vierde Protocol vastgelegde recht van iedereen die rechtmatig verblijft op het grondgebied van een lidstaat om ‘zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid plaats van verblijf te kiezen’ te beperken. Lid 3 stelt wel de voorwaarde dat zo’n beperking bij de wet voorzien moet zijn, en in een democratische samenleving nodig in het belang van onder meer ‘de openbare veiligheid, de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’ Een in individuele gevallen toe te passen en door de rechter te toetsen of op te leggen maatregel van heenzenden (terugsturen) bij een specifieke risicogroep kan waarschijnlijk de toets van deze voorwaarden doorstaan.

5. *Verenigbaar met Europees Unierecht?*

Aangezien Antillianen en Arubanen de Nederlandse nationaliteit bezitten (voorzover dat het geval is), zijn zij ook Unieburgers in de zin van art.17 EG-verdrag. Daarmee genieten zij de rechten die bij het EG-Verdrag zijn vastgesteld. In art.18 wordt dan meteen het belangrijke recht genoemd van ‘vrij

¹⁸ Van der Wal en Heringa, t.a.p. (noot xxx), p. 219. Ook hier beroepen zij zich op Besselink (2004).

op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld'. Deze bepaling heeft rechtstreekse werking.

Bij dit circulatierecht wordt in het algemeen gedacht aan staatsburgers van andere lidstaten, maar in beginsel kan het recht ook tegen de eigen staat worden ingeroepen, voorzover het gaat om een communautaire context. Het afgrenzen van interne gevallen, waarbij 'reverse discrimination' kan worden toegepast – het slechter behandelen van eigen staatsburgers dan die van de andere lidstaten-, en communautaire gevallen en situaties die daarmee kunnen worden gelijkgesteld en waar geen discriminatie wegens nationaliteit mag worden bedreven, wordt steeds moeilijker te trekken.¹⁹ Dat wordt veroorzaakt door de autonomisering van het concept van het Unieburgerschap ten opzichte van het marktburgerschap die onder meer in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie ontwikkeld wordt.²⁰ Ook algemene beginselen van gemeenschapsrecht dragen bij aan deze verzelfstandiging. Zo is bijvoorbeeld de omstandigheid dat een kind twee nationaliteiten van lidstaten bezit, zonder zich ooit verplaatst te hebben, al voldoende om het communautaire recht in te schakelen, en dus niet meer te spreken van een geheel intern geval.²¹ Dat geldt ook voor onderwerpen die op zich niet vallen onder de al dan niet exclusieve bevoegdheid van de EU, zoals het (internationale) namenrecht, als zij maar in verband gebracht kunnen worden met wel toegekende rechten, zoals het circulatierecht.

Antillianen die niet rechtstreeks naar Nederland komen, maar die elders rechtmatig in de Unie neerdalen, kunnen zich stellig beroepen op het Unieburgerrecht en de daaraan verbonden rechten, die niet verder beperkt mogen worden dan het Unierecht toestaat.

Dat Nederland graag wil differentiëren tussen Europese Nederlanders en Caribische Nederlanders blijkt uit het feit dat de laatsten, voor zover zij in de West woonachtig zijn, niet in aanmerking komen voor het kiesrecht voor het Europese parlement. Nederlanders buiten de Antillen en Aruba daarentegen weer wel, en de ratio voor dit onderscheid is ver te zoeken. Alleen wie de Tweede Kamer mag kiezen, mag ook het EP kiezen, en dat levert naar mijn mening discriminatie tussen Nederlanders op.²² Hierover is een zaak bij het Europese Hof aanhangig gemaakt; de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft op 13 juli 2004 prejudiciële vragen gesteld. De Europese Commissie heeft al het standpunt ingenomen, dat het hier een niet gerechtvaardigde discriminatie tussen eigen onderdanen betreft.

¹⁹ Zie H.U.Jessurun d'Oliveira, 'The Community Case. Is Reverse Discrimination still Permissible under The Single European Act? In: Centrum voor Buitenlands recht en Internationaal Privaatrecht Forty Years On: The Evolution of Postwar International Private Law in Europe. (1990).

²⁰ Zie daaromtrent H.U.Jessurun d'Oliveira, 'Europees burgerschap: dubbele nationaliteit? In: Asser Instituut Colloquium Europees recht, Europees Burgerschap (2003), p.91-125, alsook de andere bijdragen in deze congresbundel.

²¹ Garcia Avello, zaak C- 148/02, Pb 2002, C 144/26. Zie daarover onder veel meer H.U.Jessurun d'Oliveira, Het Europese Hof activeert het Europese burgerschap, NJB 2003, p. 2238-2234.

²² Zie bijvoorbeeld de Voorlichting overeenkomstig art.18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State over de verhouding van de Nederlandse Antillen en Aruba tot de Europese Unie, 9 september 2003, p.9.

Inmiddels heeft de Advocaat-Generaal Tizzano op 6 april 2006 in deze zaak zijn conclusie genomen. Hij is van oordeel dat het gemeenschapsrecht, en meer in het bijzonder het beginsel van gelijke behandeling niet toestaat dat een lidstaat die het kiesrecht voor nationale verkiezingen en in het kielzog daarvan voor het Europees Parlement verleent aan zijn eigen staatsburgers die verblijven op het Europese grondgebied van die staat en aan staatsburgers die in niet-lidstaten verblijven, het kiesrecht voor het Europees Parlement zonder objectieve rechtvaardiging onthoudt aan zijn eigen staatsburgers die in een ander deel van de staat verblijven dat deel uitmaakt van de Landen en Gebieden Overzee. Dat zou meebrengen, dat Nederland ofwel dit Europese kiesrecht ook dient uit te strekken over Nederlanders die op de Antillen wonen, ofwel moet overgaan tot het ontnemen van dit kiesrecht voor het EP aan Nederlanders elders, en aan Nederlanders op de Antillen en Aruba die nu uitgezonderd zijn van het uitgezonderd zijn van het Europese kiesrecht.²³

Een Nederlandse wet mag de toegang tot Nederland niet verder beperken dan door het Unierecht is toegestaan voor Unieburgers in het algemeen die van hun recht op bewegingsvrijheid gebruik maken. Misschien mag Nederland wel verdergaande belemmeringen opwerpen ten aanzien van Antilliaanse Nederlanders die als 'intern geval' kunnen worden gekarakteriseerd. De Cöördinatierichtlijn 64/221 geeft aan welke restricties aangebracht mogen worden door de lidstaten op de bewegingsvrijheid van staatsburgers van de *andere* lidstaten van de Gemeenschap. De richtlijn betreft alle maatregelen met betrekking tot toegang op het grondgebied, uitgifte en vernieuwing van vergunningen, of uitzetting, en die beperkingen mogen alleen ingezet worden op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid en (bij eerste binnenkomst) gezondheid (art.2). De maatregel mag alleen gebaseerd worden op het persoonlijk, individueel gedrag van de betrokkenen, en het Europese Hof van Justitie heeft dit strikt uit te leggen beginsel in een aantal arresten uitgewerkt (art. 3). Beperkende maatregelen zijn alleen dan gerechtvaardigd, wanneer de aanwezigheid of het gedrag van de Unieburger een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.²⁴ De richtlijn kent een *standstill* bepaling: art. 4 lid 3 stelt dat de lidstaten geen nieuwe bepalingen of praktijken mogen invoeren die beperkender zijn dan die welke golden bij de bekendmaking van de Richtlijn. In een Annex vindt men de gezondheidsbezwaren die bedreigend zouden kunnen zijn voor de openbare orde of openbare veiligheid, waaronder drugsverslaving en manifeste psychoses.

De Richtlijn 64/221 betreft, zoals gezegd, burgers van andere lidstaten, maar ik zou menen dat zij bij analogie ook behoort te gelden voor de eigen staatsburgers die van hun bewegingsvrijheid hebben gebruik gemaakt. Sterker nog: ook zij die anderszins gebruik gemaakt hebben van de rechten die het EG-

²³ Case C-145/04, Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland supported by Commission of the European Communities and Case C-300/04 M.G.Eman and O.B.Sevinger v College van B.&W van Den Haag. Zie hierover mijn artikel in Trouw, april 2006.

²⁴ Kuijer/Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht* (2002), p.392 met jurisprudentie. Zie laatstelijk nog zeer uitdrukkelijk Hof van Justitie EG 31 januari 2006, nr C- 503/03 Commissie v Koninkrijk Spanje, JV 2006, nr 123 nt. Bulterman.

verdrag biedt brengen zich daardoor buiten de sfeer van het interne geval en onder de werking van het primaire of secundaire EG-recht.²⁵ Dit wordt ook tot op zekere hoogte en schoorvoetend erkend in de MvT bij het voorstel. Er wordt daar toch in elk geval wel aanvaard, dat 'een Antilliaan die werk heeft of werk zoekt dan wel als zelfstandige in eigen bedrijf of beroep in de Europese Gemeenschap werkzaam zou willen zijn, op vertoon van zijn paspoort niet alleen vrije toegang tot Nederland heeft, maar ook tot elke andere lidstaat binnen de Europese Gemeenschap.'²⁶ Dit is krap bemeten. Het gaat ook om de vrijheid om diensten te ontvangen of te verlenen, en bovendien om kwesties als gezinshereniging, mede in verband met het recht op gezinsleven. Dit alles vloeit uit het EG-recht voort.

Inmiddels wordt richtlijn 64/221 vervangen. Richtlijn 2004/38 vernieuwt en integreert een aantal richtlijnen betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Deze nieuwe richtlijn treedt per 30 april 2006 in werking. Zij versterkt en preciseert de positie van Unieburgers en hun (eventueel derdelands) familieleden bij toegang en verblijf in het gastland aanzienlijk. Door deze richtlijn wordt de kloof tussen de rechtspositie van Unieburgers uit andere lidstaten en Caribische Nederlanders fors wijder. De ongunstiger behandeling is ongeoorloofd, als de Nederlandse Unieburger die object vormt van de nu voorgestelde maatregelen van zijn rechten als Unieburger gebruik heeft gemaakt. Zo is het volgens art. 33 niet geoorloofd dat een gastland een maatregel tot verwijdering van het grondgebied gelast bij wijze van straf, of van bijkomende straf naast een vrijheidsstraf, tenzij met inachtneming van de artikelen 27, 28 en 29, die deels de jurisprudentie van het Europese Hof over de openbare orde incorporeren, en deels rechtswaARBorgen scheppen met inschakeling van de rechter. De speelruimte van de lidstaten wordt hier sterk beperkt. Art.28 laat niet toe dat minderjarigen verwijderd worden, tenzij die verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid. Elke maatregel die op openbare orde-motieven is gebaseerd dient individueel te zijn. Een generieke bepaling die jongeren ongeacht hun persoonlijk gedrag kwalificeert als risicojongeren is in het Unierecht uitgesloten.

'In geen geval', aldus de nieuwe richtlijn in art.14, 'kan een verwijderingsmaatregel ten aanzien van de burgers van de Unie worden genomen indien de burgers van de Unie het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken.' Zolang ze kunnen bewijzen nog steeds werk te zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld mogen ze niet worden verwijderd. Daarmee zijn opnieuw bewijs en kans onder de geboden van het Europese recht gesteld.

²⁵ Vgl. Kapteyn-Verloren van Themaat, Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen, zesde druk (2003), p. 79.

²⁶ T.K. 26 283, nr. 1, p. 15.

Het Unieburgerschap verwijdt zich steeds verder van het marktburgerschap, en dat geldt ook voor Antilliaanse Unieburgers. Mij lijkt de standstillbepaling in de richtlijnen prohibitief voor het invoeren van een regeling die de bewegingsvrijheid van Unieburgers belemmert. Dat geldt trouwens als eerder opgemerkt, ook voor de nieuwe inburgeringsplannen, waaraan EU-burgers niet blootgesteld worden.

De positie van de regering in de ontwerp-MvT is als volgt:

‘Het in het Europese recht verankerde vrije personenverkeer tussen de lidstaten verzet zich als zodanig niet tegen een regulering van het verkeer binnen het koninkrijk.(...) Anders wordt het voorzover door Antilliaanse Nederlanders aan het intracommunautaire verkeer wordt deelgenomen. In dat geval wordt d van belang de associatieregeling van deel IV van het EG-verdrag en de bepalingen van het verdrag inzake het vrije werknemersverkeer en dienstenverkeer. De maatregelen die thans worden voorgesteld richten zich evenwel niet op werknemers of op het dienstenverkeer: personen die met dat oogmerk naar Nederland afreizen naar Nederland worden juist niet geraakt door de voorgestelde maatregelen. De doelgroep waarop de beperking van het recht op vestiging betrekking heeft pleegt juist niet de (economische) activiteiten te ontplooiën, die hen onder het bereik van het EG-verdrag brengen.’²⁷

Dat zit nog. Veel hangt hier af van de amvb’s die nader regelen wie beschouwd worden als ‘werknemers’, studenten etc. Neem de werknemers. Het wetsvoorstel spreekt van ‘het verrichten van arbeid waardoor in het eigen levensonderhoud kan worden voorzien’(art.1 lid 3). Dat is niet een eis die het EG-recht stelt aan werknemers.²⁸ Als deze – op zich al twijfelachtige- voorwaarde nader wordt uitgewerkt op een wijze die een hoger niveau eist dan volgens de rechtspraak van het EG-Hof aan werknemers mogen worden gesteld, gegeven de doeleinden van de EG, dan zijn die in strijd met het EG-recht. Het eisen van een werkgeversverklaring voordat men het land binnenkomt is klaarblijkelijk in strijd met het EG-recht: de ‘gemeenschapsonderdaan’ heeft een vrije periode van zes maanden om werk te zoeken²⁹

En hoe verhoudt de regeling zich met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat een EG-onderdaan niet naar zijn verblijfstitel of bestaansmiddelen mag worden gevraagd bij grensoverschrijding?³⁰ Het tonen van een paspoort om het Unieburgerschap vast te stellen moet voldoende zijn.³¹

Soortgelijke overwegingen gelden ten aanzien van studie en opleiding, en gezinshereniging. Alles hangt hier van de uitwerking af. Men kan binnenkomen als toerist via Brussel en de trein, en vervolgens rustig zes maanden werk gaan zoeken. Richtlijn 2004/38 maakt het onmogelijk om de voorgenomen maatregelen toe te passen op Anmtilliaanse jongeren die de U-bocht door een

²⁷ MvT. p.8.

²⁸ Zie allereerst Levin, zaak 53/81 [1982] ECR 1035.Daar werd beslist dat parttime werk, met een inkomen onder het minimuminkomen werknemerschap opleverde, zolang als het werk reëel was en niet marginaal.

²⁹ Zie art.3 (3) onder d.Vb. 2000.

³⁰ HvJ EG, Commissie – Nederland, 31 mei 1991, nr. C 68/89, RV 91, no. 86.

³¹ Zie HvJ EG, F.Weijnsbeek, 21 september 1999, nr. C-378/97, JV 2000, nr. 292.

ander land van de EU verkiezen voor binnenkomst in Nederland. Daarmee wordt het wetsvoorstel een des te stuitender voorbeeld van *discrimination à rebours*: eigen staatsburgers worden aanzienlijk slechter behandeld dan Unieburgers.

Als de regering werkelijk een effectieve maatregel zou wensen te treffen, zou ze terug kunnen grijpen op een passage in het eerder genoemde document waarop zij een jaar of zes geleden de mogelijkheden heeft beschreven, en waarnaar in de MvT verwezen wordt.

‘Lidstaten van de Europese Gemeenschap met onderdanen die woonachtig zijn in landen en gebieden overzee (LGO’s), kunnen door een verklaring aangeven welke onderdanen voor gemeenschapsdoelen als ‘onderdaan in EG-zin’ worden beschouwd.(...) Het afgeven van een dergelijke verklaring zou, gezien het Statuut, een koninkrijksaangelegenheid zijn. Zou een dergelijke verdeling worden gerealiseerd en de bedoelde verklaring afgegeven, dan zou de Nederlander die Antilliaans ingezetene is, zijn positie van bevoorrecht EG-onderdaan, met recht op vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap verliezen.’³²

Dat vergt inderdaad Koninkrijkswetgeving, maar dat mag geen hoofdbreken opleveren gegeven de Nederlandse doorzettingsmacht volgens het Statuut. Hoe dat moet met de directe band met Nederland van de drie eilanden, hoe de maatregel zich verhoudt met de als motto voor deze bijdrage gebruikte verklaring van de minister-president, wat minister Pechtold hiervan vindt, ach, dat is van later zorg. Het komt erop neer, dat er gedreigd is met het herinstellen van de koloniale categorie Nederlands-onderdaan niet Nederlander. Nodeloos te zeggen dat daarmee het Statuut kaduuk is.³³

In het onwaarschijnlijke geval dat het naar Europees recht geoorloofd zou zijn Nederlandse Unieburgers die onder de greep van het Unierecht vallen te onderwerpen aan de inburgeringsplicht en aan de heenzendmaatregelen, dan zou dat op grond van art.12 EG-verdrag ook moeten gelden voor burgers van andere lidstaten. Ook Letten of Grieken zijn niet ingeburgerd Nederland. Als Nederlanders inburgeringsplichtig worden, dan ook alle andere Unieburgers.

Niet het hele veld van het internationale recht kan hier worden afgegraasd. Er zijn zeker relevante verdragen waar Nederland partij bij is, die ik niet kan bespreken. Ik denk bijvoorbeeld aan het VN Kinderverdrag, nu de regeling kinderen omvat van 16 jaar en ouder. Hetzelfde geldt voor het Kinderbeschermingsverdrag 1996, waarvan het in de bedoeling ligt dat het in de hele EG (min Denemarken) zal gaan gelden.³⁴

³² T. K. 26.283, nr. 1, p. 15.

³³ Hirsch Ballin, De Koninkrijksgemeenschap, Tijdschrift voor Antilliaans Recht- Justicia, 2003, nr. 2 p.87-96 had deze move al voorzien: ‘Af en toe komt de gedachte op dat men op basis van het criterium van ‘ingezetenschap’ onderscheid zou kunnen gaan maken tussen Europese ,Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, om daarmee ‘een dam op te werpen’ tegen de “immigratie” uit de West.’ Hij is van mening dat het Vierde Protocol bij het EVRM daaraan in de weg staat, omdat de Nederlandse verklaring (het voorbehoud) het hoogstens mogelijk maakt alsnog de nationaliteit te splitsen langs geografisch bepaalde lijnen van ingezetenschap. Mijns inziens is het wel degelijk mogelijk in het kader van de EU een dergelijk onderscheid te maken voor de doeleinden van het EG-verdrag.

³⁴ Vooral de voorgedijregeling voor Antilliaanse kinderen zal hieraan getoetst kunnen worden.

6. Verdere kanttekeningen bij het ontwerp

- a. Eerst een paar formele kanten. Het valt op, dat het hier Nederlandse wetgeving betreft. Dat valt natuurlijk te verklaren uit het feit dat er – in het kader van art.37 van het Statuut dat spreekt over ‘zoveel mogelijk overleg plegen’?- geen overeenstemming te bereiken viel met de Antillen over de maatregelen. Art.38 van het Statuut dat het mogelijk maakt onderlinge regelingen te treffen, bijvoorbeeld bij Rijkswet, is dus buiten beeld gebleven.

In de brief van 30 mei 2005 werd aangekondigd, dat ‘uiteraard over de invoering van deze maatregelen overleg plaatsvinden met de Antilliaanse en Arubaanse autoriteiten, met inachtneming van de urgentie die het kabinet aan deze maatregelen hecht.’³⁵ Dat overleg heeft Nederland kennelijk niet kunnen vermurwen. Overeenstemming werd niet bereikt.

Ook valt het op, dat niet de minister van Koninkrijksaangelegenheden mede-ondertekenaar is van het ontwerp wetsvoorstel: daar prijken alleen de minister voor vreemdelingenzaken en integratie, en de minister van Justitie. Minister Verdonk wordt volgens minister Pechtold beschouwd als ‘de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor dit pakket maatregelen.’³⁶ Nu heeft heenzenden niets met integratie te maken, dus minister Verdonk beschouwt de Antillianen hier als vreemdelingen, of behoort niet-integratie ook al tot haar portefeuille? In elk geval heeft de minister van Koninkrijksaangelegenheden zich hier de kaas van het brood laten eten, wat zijn positie bij de hervorming van de staatkundige verhoudingen er niet makkelijker op zal maken.

Het ligt voor de hand te veronderstellen, dat het niet de koninkrijksraad van State zal zijn die adviseren gaat over de voorstellen, maar de Nederlandse Raad van State, nu het om ‘puur’ Nederlandse wetgeving gaat.

- b. Minister Rudy Croes van Aruba heeft ter gelegenheid van een bliksembezoek aan de West van de ministers Verdonk en Pechtold op 6 februari 2006 laten weten, dat Aruba zal komen met een toelatingsregeling voor Nederlanders als de Nederlandse terugstuurregeling doorgaat.³⁷ Spannender zou het worden als Aruba de heengezonden jongeren niet terug wil nemen. Art.2 van het voorstel spreekt over heenzenden naar het grondgebied waar de desbetreffende persoon ‘recht op verblijf, anders dan tijdelijk’ heeft. Het spreekt niet helemaal vanzelf dat de Antillen of Aruba volkenrechtelijk verplicht zouden zijn in Nederland teruggestuurde en veroordeelde jongeren terug te nemen. Zolang zij maar ergens in het Koninkrijk toegang hebben. Mocht Nederland dat anders zien, dan kan daarvan een Koninkrijksaangelegenheid conform art.3 lid 1 onder f. worden gemaakt, en wordt zichtbaar dat de Nederlandse regeling door de Caribische

³⁵ T.K. 26 283, nr. 20, p.4.

³⁶ www.minbzk.nl.

³⁷ Amigoe.com, 6 februari 2006.

strot is geduwd. Het is niet uit te sluiten dat de Antillen niet erg coöperatief zullen zijn in de autonome vaststelling dat de persoon in kwestie recht op verblijf voor onbepaalde tijd heeft op de Antillen. Er kan nog heel wat worden gepingpong met mensen.

- c. Het ontbreken van de handtekening van minister Pechtold is ook merkwaardig, nu de staatkundige verhoudingen tussen de drie landen naar alle waarschijnlijkheid drastisch zullen veranderen. De Nederlandse Antillen zullen worden ontmanteld, en plaats maken voor een lappendeken aan relaties met Nederland. Blijkens een brief van de minister van koninkrijksrelaties die dezelfde datum draagt als de openbaarmaking van het ontwerp wetsvoorstel, 30 januari 2006, staat er veel op losse schroeven. De (toekomstige) landen Aruba, Curacao en Sint Maarten ontwikkelen een 'status aparte op maat gesneden en aangepast aan de geest van de tijd en de specifieke omstandigheden van het eilandgebied'.³⁸ De koninkrijkseilanden, een term gelanceerd op de RTC van 1993, gaan nu voorlopig 'eiland met directe/nieuwe banden' heten, en die banden moeten nog helemaal worden ingevuld. De minister wil de eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire niet voor de voeten lopen met zijn eigen invulling, maar laat wel weten dat naar zijn mening 'niet de Gemeentewet zomaar op de drie eilanden van toepassing kan worden'. Toch is het de bedoeling dat de drie eilanden zoiets als een onderdeel van Nederland gaan vormen, en dan is het de vraag of de verklaringen die Nederland heeft afgegeven bij de bovengenoemde verdragen nog wel hout zullen snijden. Zijn de eilanden dan nog te beschouwen als afzonderlijke gebieden ten opzichte van Nederland, en zal het dan niet gaan om interne verbanning?
- d. Wat vindt de minister van Koninkrijksaangelegenheden van de eventuele uitsluiting van niet-Europese Nederlanders van de rechten van het Unieburgerschap?
Daar komt nog bij, dat inmiddels een meerderheid in de Tweede Kamer de schuldsanering in de west wil koppelen aan de voorwaarde dat de Antilliaanse regering instemt met de heenzendregeling.³⁹ Niet alleen is dat het pakkie-an van minister Pechtold, die bezig is met de voorbereiding van de vervolg-RTC over financieel-economische sanering en staatkundige hervorming, maar bovendien is het vreemd dat voor een als zuiver Nederlands stuk wetgeving aangediend stuk de instemming van de andere landen wordt gevraagd. Een motie van de VVD over de koppeling, door minister Pechtold 'ernstig ontraden' omdat deze de RTC onderhandelingen voor de voeten loopt, werd desondanks op 23 februari 2006 door de Tweede Kamer aangenomen. En dat, terwijl Verdonk en Pechtold samen hadden laten weten geen behoefte aan deze Antilliaanse instemming te hebben,

³⁸ T.K. 30 300 IV, nr. 22, p.3. In deze brief heet het 'dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de aankondigde aanvullende maatregelen inzake het verblijf in Nederland van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren. Er is een wetsontwerp in voorbereiding en u zult hierover door haar op de hoogre worden gesteld.' (p.5).

³⁹ NRC 22 februari 2006.

omdat de heenzendregeling eenzijdig door Nederland kan worden ingevoerd.⁴⁰ Wat zo'n instemming waard is als daar een schuldsanering van 20.000 euro per Antilliaan tegenover staat is bovendien de vraag. Of liever: zo'n instemming is euro 20.000 per inwoner waard.

Het kabinet heeft meteen laten weten de motie niet te zullen uitvoeren.⁴¹ De door de VVD gewenste megadeal – uitruil van vermindering van de schuldenlast tegen slikken van de terugneemregeling- is afgeblazen, omdat daarmee de koppeling met de reconstructie van het Statuut kan knappen. Deze laatste loopt toch al stroef. De voor 30 maart 2006 geagendeerde vervolg-RTC is door Nederland al *sine die* uitgesteld, omdat de voorbereidingscommissie op 24 februari niet tot zaken kon komen. Nu moet de zaak weer politiek worden vlotgetrokken.⁴² Minister Pechtold houdt eind maart bilaterale besprekingen met de eilanden, waar Curacao sputterend aan meedoet, omdat het vreest dat het motto 'divide et impera' zal zijn.⁴³

- e. Naar mijn inzicht zal het EG-recht inderdaad een groot gat slaan in de ontworpen heenzend-regeling. Het Unieburgerschap zal een groot aantal 'risico-jongeren' buiten schot van de regeling brengen, al dan niet via een andere lidstaat. Voor zover deze Unieburgers al in de greep van de beperkt uit te leggen restricties op het vrije verkeer zullen vallen, zullen de wettelijke veronderstellingen, die verder moeten worden uitgewerkt in maatregelen van bestuur, europeesrechtelijk niet te handhaven zijn. Iets soortgelijks geldt voor de aangekondigde verplichting, bij binnenkomst van de Antilliaan, om aan te tonen dat het gaat om een kortdurend verblijf: bewijs van voorgenomen vertrek uit Nederland binnen drie maanden. Waarom zou een Unieburger uit de Antillen niet een kaartje naar Antwerpen of Aken mogen kopen als het moment daar is? De europeesrechtelijke schaduw valt zwaar over de voorstellen; sommigen spreken zelfs van onuitvoerbaarheid om praktische redenen.⁴⁴ Alleen een verklaring als bedoeld in Verklaring nr. 2⁴⁵ aangehecht bij de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie zal doeltreffend zijn. Dat is bijvoorbeeld gebleken in de zaak van Manjit Kaur, een aziatisch-Keniaanse die door de Engelse nationaliteitswetgeving gedegradeerd was van British Citizen tot British Overseas Citizen, zonder recht om zich toegang te verschaffen tot het Verenigd Koninkrijk. Het Europese Hof van Justitie legde in 2001 het Europese recht daarbij neer, en

⁴⁰ NRC, 24 februari 2006.

⁴¹ NRC, 28 februari 2006.

⁴² Persbericht Ministerie BZK en koninkrijksrelaties, 27 februari 2006.

⁴³ NRC, 27 maart 2006.

⁴⁴ Van der Wal en Heringa, t.a.p., p.225

⁴⁵ 'De Conferentie verklaart dat telkens wanneer in het verdrag sprake is van onderdanen van de lidstaten, de vraag of een persoon de nationaliteit van deze of gene lidstaat bezit, uitsluitend wordt geregeld door verwijzing naar het nationale recht van de betrokken Staat. De lidstaten kunnen, ter informatie, door middel van een bij het voorzitterschap neder te leggen verklaring, aangeven welke personen voor de gemeenschapsdoeleinden als hun onderdanen moeten worden beschouwd; zij kunnen die verklaring indien nodig wijzigen.'

ontzegde mevrouw Kaur het Europese burgerschap.⁴⁶ Onnodig te zeggen dat een dergelijke verklaring dramatisch zal inwerken op de koninkrijksverhoudingen.

f. Nu Nederland bezig is op allerlei terreinen de Antillen ofwel verder weg te zetten van Nederland, of juist dichterbij te brengen en in te lijven als koninkrijkseilanden komt de vraag aan de orde of Nederland niet zou moeten erkennen dat er een Antilliaanse minderheidsgroep in Nederland is ontstaan. Antillianen worden in Nederland onderworpen aan verplichte integratie, zij worden object van speciaal beleid in een groot aantal zogenoemde Antillianengemeenten, zij worden landelijk geregistreerd in een etnische risico-databank,⁴⁷ en nu wordt een specifieke heenzending ontworpen.

Op 1 juni 2005 is voor Nederland het Kaderverdrag Nationale Minderheden van 1 februari 1995 van kracht geworden. Bij de ratificatie heeft het koninkrijk na veel beleidsgezwak een verklaring afgelegd die het kaderverdrag alleen van toepassing verklaart op de Friezen. Daarmee vallen een groot aantal minderheden in Nederland uit deze boot, waaronder Surinamers, Roma en Sinti, Marokkanen, Turken, Molukkers, Chinezen en zo meer.⁴⁸ Deze minimalisering van de betekenis van het Kaderverdrag berust op een omslag in het integratiebeleid, dat niet meer mikt op acceptatie van verschillen, maar op verregaande assimilatie op weg naar gedeeld burgerschap. Daarvoor is het verdrag een belemmering. Zo ontstaat de paradoxale situatie dat de doelgroepen van het integratiebeleid, die kennelijk nog niet gehomogeniseerd zijn, uitgesloten zijn van de status van minderheden, terwijl de enige geïntegreerde minderheid, die van de Friezen, een beroep kan doen op de afwijkende identiteit, cultuur en taal die het minderhedenverdrag verschaft.

Men kan zich afvragen of het door het verdrag in het leven geroepen Adviescomité, dat nogal activistisch lijkt op te treden, genoeg zal nemen met de manier waarop Nederland de tanden uit het verdrag heeft getrokken.⁴⁹

g. Het is de vraag of niet onderdelen van de regeling in strijd komen met het verbod op discriminatie wegens ras of ethniciteit, verboden bij onder meer

⁴⁶ Hof van Justitie EG, 20 februari 2001, nr. C-192/99 (Kaur), JV 2001, nr. 124 nt. H.U.Jessurun d'Oliveira.

⁴⁷ De zogenoemde Verwijsindex Antillianen (VIA), vulgo de zwarte lijst. Gegeven de hoge mobiliteit van kansarme Antillianen heeft men de elektronische armen in elkaar geslagen en een centraal punt geschapen waar alle autoriteiten met een druk op de knop een aantal persoonsgegevens van individuele risico-Antillianen kunnen oproepen. Gemeenten leveren de gegevens aan, die centraal bij de directie Integratie Minderheden wordt gerund. 'We willen', aldus minister Verdonk tijdens de recente Kaatsheuvelconferentie over het Rotterdamse harde maatregelenpakket, 'geen Big Brother spelen of een hele gemeenschap criminaliseren.. Alleen Antillianen die problematische gedrag vertonen, komen in de verwijsindex (...)' Vergelijk hierbij het stevig kritische commentaar van Corien Prins, Etnoselectie, NJB 2006, p.411. Ik deel haar bezwaren.

⁴⁸ Vgl Rianne Letschert en Anna Meijknecht, Nederland en het Kaderverdrag Nationale Minderheden, MR 2006, p.20-24.

⁴⁹ Aldus Letschert en Meijknecht in hun in de vorige noot vermelde artikel. De kritische blik van het Comité heeft geleid tot beleidwijziging in Macedonië, en met Denemarken is een stevige uitwisseling van gedachten aan de gang.

art.14 van het EVRM. Ook al is het onder Protocol 4, zoals we zagen, in beginsel geoorloofd om een onderscheid te maken naar gebieden en landen van het koninkrijk, dit onderscheid mag niet langs lijnen van ras of etniciteit lopen. De redengeving van de hele voorgestelde regeling is toegesneden op verschil in etniciteit: een groep gekenmerkt door gemeenschappelijke taal, cultuur, traditionele achtergronden en afstamming. Juist daarom worden ze geacht hier moeizaam te integreren, en terug naar hun etnisch stabiele huis gestuurd. Discriminatie op grond van iemands daadwerkelijke of veronderstelde etniciteit levert verboden discriminatie op. Autoriteiten moeten alle beschikbare middelen aanwenden om racisme te bestrijden, vanuit het democratische gezichtspunt dat diversiteit geen bedreiging vormt, maar een bron van verrijking. Geen enkel verschil in behandeling dat uitsluitend of in bepalende mate is gebaseerd op iemands etnische origine kan objectief worden gerechtvaardigd in een democratische samenleving, gebaseerd op het beginsel van pluralisme en respect voor verschillende culturen.

Dit alles is niet mijn tekst, maar de parafrase van een recente uitspraak van het EHRM van 13 december 2005,⁵⁰ waarbij het niet toelaten van Tsjetsjenen tot een andere Russische deelstaat werd opgevat als verboden onderscheid wegens (toegeschreven) etniciteit. Het eenvoudigweg terugzenden en niet toelaten van een groep Antilliaanse jongeren die nog niets hoeven te hebben uitgespookt lijkt als twee druppels water op de in dit geval verboden discriminatie waar geen objectieve rechtvaardiging voor mogelijk is..

7. Slotconclusies

Het Statuut heeft een nieuwe rechtsorde geschapen waarin Nederland met Aruba en de Antillen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerige bijstand verlenen. Dat zijn mooie woorden die verhullen dat het gaat om een *pactum leoninum* waarin Nederland aan de touwtjes trekt. Nederland heeft in de halve eeuw van het bestaan van het Statuut stelselmatig verzaakt aan zijn verplichting om de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur te waarborgen. Daarbij zwaar geholpen door de Antillen en Aruba die elke poging om deze garanties gestand te doen doorgaans hebben opgevat als neokoloniale inmenging die niet geduld kon worden. Een fatale wederzijdse houdgreep.

In de algemene veiligheidshype die zich van Nederland heeft meester gemaakt wordt de aanwezigheid van een onderklasse van Antilliaanse jongeren als een speciaal probleem gepercipieerd waartegen met speciale instrumenten moet worden opgetreden. Nederland heeft zijn eigen problemen op de Antillen gegenereerd en naar Nederland geïmporteerd.

In het kader van de herverkaveling van het Statuut exploderen de Antillen en Aruba en gaan zij als zes onderling sterk uiteenlopende eilanden met hun eigen

⁵⁰ EHRM 13 december 2005, appl.nrs 55762/00, 55974/00, NJB 2006, 504 (24 maart 2006).

zelfbeschikkingsrecht ieder op maat gesneden constitutionele relaties aan met het oude moederland. Deze komen deels neer op een soort inlijving, deels zetten de eilanden zich tegen elkaar af in variërende apartheden.

De eenzijdige maatregelen die Nederland nu in de zin heeft, zowel ten aanzien van inburgeringsplichten als het heenzenden van ongewenste Antilliaanse jongeren en criminelen van alle leeftijden accentueren dat de Antilliaanse bevolking *en bloc* als vreemdelingen beschouwd worden, zonder rekening te houden met deze eilandsgewijze differentiatie. De openlijke dreiging om ook het Unieburgerschap aan de Antillianen te ontnemen door een verklaring omtrent hun tweederangsnationaliteit af te leggen tegenover de EU maakt dit vreemdelingschap nog tastbaarder. Ik denk dat het moment dichterbij gekomen is dat Nederland zelf uit het statuutskoninkrijk stapt door de uitoefening van zijn eigen zelfbestemmingsrecht.⁵¹ Dat lijkt me cleaner en eerlijker, dan de nationaliteit van het koninkrijk te verdelen over een eersterangsnationaliteit van Nederlanders als Unieburgers en een overzeese nationaliteit waar steeds minder mee te beginnen valt, en waar zelfs het unieburgerschap aan lijkt te worden ontnomen.

In dit licht bezien klinkt het schijnheilig als bij de introductie van de bijzondere maatregel van terugzending naar de Antillen alsook bij de heenzending in het algemeen gesteld wordt dat de kansarme *‘daar een meer stabiele sociale omgeving heeft’*, en dat het bij de maatregel van speciale preventie gaat om het *‘in positieve zin bijsturen van het gedrag van de veroordeelde, opdat hij zich verder van strafbaar gedrag onthoudt’*.⁵² Inderdaad is de sociale omgeving op de Antillen zeer stabiel, en wel negatief. De gedachte dat de teruggestuurde crimineel zich eerder op de Antillen van strafbaar gedrag zal onthouden dan in Nederland heeft geen enkel substraat in de werkelijkheid en heeft dus nog minder commentaar nodig. Bedoeld wordt dat het gaat om *good riddance of bad rubbish*. Als we er in Nederland maar verder geen last van hebben.

‘We weten’, aldus Micha de Winter, hoogleraar maatschappelijke opvoedingsprocessen, ‘dat juist jongeren die het vanwege hun achtergrond, opleidingsniveau en maatschappelijke perspectieven toch al het moeilijkst hebben, het heftigst reageren op vijandigheid van de omgeving. Voor hen is dat nu juist een extra reden om zich verder van de samenleving af te wenden, en te vluchten in apathie, criminaliteit of radicalisme.’⁵³

Zoals in het voorgaande betoogd, zullen de maatregelen in beginsel de toets van het statuut en internationale verdragen wel kunnen doorstaan. In beginsel, want alles hangt af van de uitwerking ervan in een aantal algemene maatregelen van bestuur. Zoals die nu lijken te worden opgezet zullen ze waarschijnlijk in strijd komen met het recht van de EU. De beperkingen die het Unierecht stelt aan het

⁵¹ Aldus schr., Nederlandse secessie uit het Koninkrijk, in: Op het snijvlak van recht en politiek, liber amicorum Prof. mr. L. Prakke (2003).

⁵² MvT p. 10. Zie schr., Antillen krijgt langzaam status van buitenland, Volkskrant, 16 februari 2006.

⁵³ Trouw, 7 maart 2006 naar aanleiding van een hele serie voorgestelde maatregelen: ‘afnemen van een paspoort of rijbewijs, staatsopvoeding, een ‘doe-normaal-contract’, interneringskampen onder leiding van sergeants, verlenging van de leerplicht, gezinnen aanpakken als criminele organisaties, jeugdige overlastgevers transporteren naar een eiland, een avondklok voor straatterroristen, schoolsheriffs, vroegtijdige opsporing van radicale kleuters via het consultatiebureau en zo kunnen we nog wel even doorgaan.’

circulatierecht zijn een stuk restrictiever dan de regering nu van plan lijkt te zijn los te laten op de jonge Antillianen.

Dat brengt mee, dat het zeer de vraag zal zijn of de maatregelen veel zoden aan de dijk zullen zetten. Die vraag klemmt te meer omdat de effectiviteit ervan voor een deel afhangt van de medewerking van de autoriteiten in de west, en die staan niet te trappelen om zich loyaal dienstbaar te maken aan de uiterst onpopulaire maatregelen. 'Doordrukken van dat beleid zal anti-Nederlandse partijen op de Antillen de wind in de zeilen geven en anti-Nederlandse gevoelens op de Antillen versterken', aldus de toenmalige premier Ys in juni 2005.⁵⁴ Ook de verontwaardiging van de Antillianen in Nederland is groot. Door het invoeren van de selectieve maatregelen voor een specifieke groep Antillianen komt het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel onder zware druk te staan. Zowel de geproclameerde gelijkheid van de drie landen van het Koninkrijk als die van de Antilliaanse doelgroep staat op het spel. Vergelijkt men deze doelgroep met andere kansarme of criminele Unieburgers, of met Nederlanders die van elders op de wereld, bijvoorbeeld uit andere Europese landen, in Nederland hun geluk komen zoeken, dan rijst al snel de vraag waarom die niet object zijn van dit speciale setje maatregelen. Waarin verschillen Antilliaanse risicjongeren van Nederlands-Marokkaanse soortgenoten, of Kaapverdiaanse, of Molukse, of gewoon autochtone Nederlandse lastpakken en hooligans? Zijn zij niet nog het meest vergelijkbaar met Europese jongeren die hier in beginsel toegang hebben en ook teruggezonden kunnen worden als zij wel gedefinieerde strijd met de Nederlandse openbare orde en veiligheid opleveren? In hoeverre verschilt de Antilliaanse risicjongere van zijn evenknie uit de Franse voorsteden? Bedenkt men bovendien, dat het ernaar uitziet, dat een aantal eilanden binnen afzienbare tijd een soort Nederlandse gemeenten gaan worden, dan komt het heenzendbeleid neer op interne verbanning. Het is twijfelachtig of de verdragen dit toestaan.

Gegeven ook het kwade bloed dat de eenzijdige Nederlandse maatregel opwekt kan heroverweging geen kwaad. Maar daar heeft de huidige minister voor Vreemdelingenzaken en desintegratiebeleid weinig talent voor. De vroom door de premier beleden, en door officials en politici onderschreven stelling dat het Nederlandse staatsburgerschap ongedeeld is, en krachtens het Statuut ook hoort te zijn, wordt in allerlei opzichten ondergraven. De differentiatie bij de toekenning door naturalisatie laat dat al duidelijk zien. De voor alle landen identieke eis van inburgering wordt landsgewijs uitgewerkt, en dat heeft tot gevolg dat in de west genaturaliseerden niet geacht worden in Nederland te zijn ingeburgerd, net zomin trouwens als de landskinderen. En omgekeerd geldt dat ook voor de macamba's en andere Europese Nederlanders. In het Ten geleide van de vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink bij de nota 'Verdieping of geleidelijk uiteengaan' van dit lichaam is dat al duidelijk verwoord: *'Het gebrek aan besef allen Nederlander te zijn, gevoegd bij de onevenwichtigheden die de dubbele binding van Nederland, aan Europa en Koninkrijk, meebrengt, zal uiteindelijk leiden tot formele onderverdeling binnen*

⁵⁴ Vraaggesprek NRC 10 juni 2005.

*het ene staatsburgerschap.*⁵⁵ Daartoe zet het hier besproken voorstel een beslissende stap.

8 Coda

Nederland heeft ervaring met interne of externe verbanning door de autoriteiten. Wij kennen de inrichting van het kamp in Boven-Digoel in het binnenland van Nederlands Nieuw-Guinea, waar duizenden politiek onwelgevallige nationalistes, communisten en zo meer familiegewijs werden verbannen, ook zonder dat zij ooit een rechter gezien hadden. De overheid hoopte zich zo in de koloniën van rust te verzekeren. Het kamp werd in 1927 gesticht en kenden soms een wel meer dan 2000 zielen, zoals in 1929 toen er 2100 gedeporteerden waren opgesloten. Het concentratiekamp, waar onder meer Soekarno⁵⁶ en Hatta jaren waren geïnterneerd, werd in 1943 onder de Japanse bezetting gesloten.

Willem Bilderdijk, de orangist die weigerde de eed van trouw aan het nieuwe bewind en de nieuwe Bataafse staatsstructuur af te leggen, werd in 1795 verbannen. Hij bracht tien jaar in Duitsland en Engeland door voordat hij in 1806 kon terugkeren om dan natuurlijk ook de leraar Nederlands van de nieuwe koning Lodewijk Napoleon te worden. Velen deelden zijn lot. Met dit wetsvoorstel worden oude vaderlandse tradities in ere hersteld.

⁵⁵ Verdieping of uiteindelijk uiteengaan. De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie., februari 2004, p. 10.

⁵⁶ Nog eind jaren vijftig noemde oud-premier Gerbrandy, inmiddels kamerlid, de toenmalige president Soekarno nog uit voor 'een oorlogsmisdadiger'. Dit 'lijk' werd op last van kamervoorzitter Kortenhorst uit de Handelingen verwijderd, omdat deze het niet prettig vond als het staatshoofd van een bevriende natie zo werd neergezet. Cf Bootsma/Hoetink, Over lijken,(2006).