

Artikel

30 Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit

Deel II: Reciprociteit of ongelijke behandeling? Regulering van toelating, vestiging en uitzetting van Antilliaanse Rijksgenoten in het Europese deel van het Koninkrijk

Thomas van Houwelingen¹

Inleiding

Sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) zijn bijzondere overzeese gemeenten van Nederland. De Caribische landen van het Koninkrijk hebben alle aparte vreemdelingenrechtelijke regelgeving; ook voor Nederlanders. In Nederland bestaat geen aparte regelgeving voor Caribische Nederlanders. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt echter dat Nederlanderschap een Koninkrijksaangelegenheid en dus ongedeeld is, maar ook dat het stellen van voorwaarden van toelating en uitzetting van vreemdelingen in Koninkrijksverband dient te gebeuren. In een reeks van artikelen proberen de auteurs inzicht te verschaffen in het vreemdelingenrecht in het Caribische deel van het Koninkrijk. In dit deel wordt de toelating van Nederlanders van Antil-

liaanse komaf in Nederland behandeld, aan de hand van het op 27 oktober 2016 verworpen wetsvoorstel van VVD-Kamerlid Bosman² en het nog aanhangige voorstel van PVV-Kamerleden Fritsma en De Graaf.³ Wij beginnen met een blik op nog eerdere pogingen om de toelating van Nederlanders van Antilliaanse komaf te reguleren.

1. Voorgeschiedenis

Europese Nederlanders die op de eilanden willen wonen, moeten aan toelatingsvoorwaarden voldoen. Dat geldt niet voor Antilliaanse Nederlanders die in Nederland willen wonen: zij kunnen op hun Nederlandse paspoort inreizen en in Nederland komen wonen zonder enige beperking of controle. Dit is voor verschillende Kamerleden aanleiding geweest om voor te stellen dat aan de toelating van Antilliaanse Nederlanders voorwaarden worden gesteld. Het wets-

¹ Mr. T.E. van Houwelingen is advocaat bij Everaert advocaten te Amsterdam.

² *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 325, nr. 1.

³ *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 044, nr. 1.

voorstel van Bosman ziet vooral op toelating en vestiging, terwijl dat van Fritsma en De Graaf gaat over het terugsturen van, in hun woorden, “criminele Antillianen”.

Deze en eerdere voorstellen om tot toelatingsvoorwaarden te komen zijn ingegeven door het idee dat er reciprociteit⁴ moet zijn tussen de verschillende delen van het Koninkrijk en de veronderstelde vrees voor de komst van kansarme jonge Caribische Nederlanders, die in te hoge mate een beroep op de sociale voorzieningen zouden doen en onevenredig vaak in de criminaliteit verzeild zouden raken.⁵

In de jaren zeventig, bij de voorbereiding van de Grondwetsherziening van 1983, was de vraag al aan de orde of en in welke mate er volledige bewegingsvrijheid moest zijn binnen het Koninkrijk en daarbij het aspect van reciprociteit. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er expliciet voor werd gekozen om geen toelatingsregeling te creëren. Het feit dat, volgens het Statuut, het Nederlandschap ongedeeld is en alleen het toezicht (en dus niet de toelating zelf) op de algemene regelingen inzake toelating en uitzetting van zowel Nederlanders als vreemdelingen een Koninkrijksaangelegenheid is, stond in beginsel echter niet in de weg van een eenzijdige toela-

tingsregeling aan één van beide kanten van het Koninkrijk.⁶

De regering besprak expliciet dat de economische verschillen tussen Nederland en de voormalige Antillen bij dergelijke wetgeving in ogenschouw zouden moeten worden genomen:

“Het zonder meer hanteren van het argument der reciprociteit achten wij niet juist. De economische situatie in de Nederlandse Antillen dient hierbij wel in de beschouwingen te worden betrokken. Het zijn voornamelijk economische redenen op grond waarvan niet op de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders aldaar onderworpen zijn aan een toelatingsregeling”⁷

Later gaf de grondwetgever aan dat de mogelijkheden voor een toelatingsregeling begrensd zijn en dat de wetgever zich dus:

“stellig rekenschap [zal] moeten geven of de situatie een toelatingsregeling rechtvaardigt en of de te bereiken doeleinden niet langs andere, betere weg kan worden bereikt. Tevens zal de wetgever erop moeten toezien dat de toelatingsregeling niet discriminatoir is of anderszins grondrechten ongeoorloofd beperkt”⁸

Daarbij werd overwogen dat een toelatingsregeling alleen aanvaardbaar zou zijn wanneer min-

4 Bosman noemt dit element expliciet op p. 4 van zijn voorstel van wet: “In het kader van de steeds verdere emancipatie van de autonome landen binnen het Koninkrijk is het goed dat het op het gebied van binnenkoninklijke migratie de landen wetgeving hebben op basis van wederkerigheid”, *Kamerstukken II 2011-2012*, 33 325, nr. 3, p. 4. Overigens verzocht Bosman reeds in 2010 toenmalig minister Hirsch Ballin al om in de Rijkswet personenverkeer een toelatingsregeling op basis van wederkerigheid op te nemen.

5 Dit artikel zal niet ingaan op de sociaal-economische achtergronden van de te bespreken initiatieven.

6 Art. 3 lid 1 sub b en f en g Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Ook de Hoge Raad achtte voldoende ruimte aanwezig dat Curaçao een toelatingsregeling kent, o.a. omdat het Koninkrijk der Nederlanden een voorbehoud had gemaakt bij art. 3 lid 2 Protocol 4 bij het EVRM (uitzetting van onderdanen) waarbij de mogelijkheid werd opgehouden bij wettelijke regeling onderscheid te maken tussen Nederlanders naar gelang zij behoren tot Nederland of de Nederlandse Antillen, HR 24 november 2000, *JOL* 2000, 582.

7 *Kamerstukken II 1970-1971*, 11 052 (R 764) nr. 3, p. 3.

8 *Kamerstukken II 1976-1977*, 14 200, nr. 3, p. 5.

der vergaande regelingen ineffectief zouden zijn gebleken, zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State ook memoreert in haar advies over het voorstel van Bosman.⁹

Nog voor de grondwetswijziging van 1983 werd in de Tweede Kamer opnieuw gesproken over het beperken van toelating van Antilliaanse rijksgenoten. Zo verzocht de VVD-fractie in een aangenomen motie de toenmalige regering (Van Agt I):

*“met de Regering van de Nederlandse Antillen in overleg te treden over de vraag of, en zo ja hoe, inde toekomst een anticiperend beleid gevoerd zou moeten worden om een overmatige migratie van Antillianen naar Nederland te voorkomen”*¹⁰

Deze motie leidde destijds niet tot enige regelgeving. Het duurde tot 1998, tijdens het tweede kabinet Paars, voordat de kwestie weer op de agenda van de Tweede Kamer kwam.¹¹ Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid Van Boxtel en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Gijs de Vries verkenden de mogelijkheden om immigratie van “kansarme Antilliaanse jongeren” aan banden te leggen. In de brief en bijlagen lichtten de bewindslieden toe dat beperking van de immigratie van Antilliaanse rijksgenoten juridisch mogelijk is. Het subsidiariteitsbeginsel vereiste echter eerst minder vergaande oplossingen te onderzoeken, waarmee aansluiting lijkt te worden gezocht met de hierboven geciteerde overwegingen van de Grondwetgever in de jaren zeventig.¹² Uiteindelijk kwam het op dat dossier nooit tot een

toelatingsregeling, zo stelt ook Bosman droefgeestig vast. Het werd toen niet wenselijk geacht dat iedereen die vanuit de (voormalige) Antillen Nederland zou inreizen zou moeten worden gecontroleerd. Het zou bovendien gepaard gaan met een apart Antilliaans paspoort, een visumplicht, zelfs een verblijfsdocument en beperking van de rechten behorend bij de status als Unieburger, bezwaren die nu ook onverminderd spelen.

Vervolgens kwam het thema wederom op de politieke agenda in 2007 toen minister Verdonk het voorstel van wet getiteld ‘Aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren’ naar de Tweede Kamer stuurde. Dit voorstel doet meer denken aan het voorstel van wet van Fritsma, omdat het zag op de daadwerkelijke terugzending van zogenoemde overlast gevende jongeren van Antilliaanse komaf die bijvoorbeeld met politie en justitie in aanraking waren gekomen. Nederlanders, geboren op een buiten het Europese deel van het Koninkrijk gelegen deel van Nederland, konden worden teruggezonden wanneer hij of zij “*evident maatschappelijk ongewenst gedrag vertoont dat blijkt uit een ernstige verdenking van het plegen van een strafbaar feit onderscheidenlijk het zich onttrekken aan een overheidsprogramma terzake opleiding, arbeidsparticipatie of integratie.*”¹³

Verdonks opvolger, minister Vogelaar, trok het wetsvoorstel uiteindelijk in omdat de effectiviteit en doelmatigheid onder druk stonden.¹⁴

Onder het kabinet Balkenende IV werd het idee weer geopperd om het vrije verkeer in Koninkrijksverband te regelen in een Rijkswet. Daarin

9 Kamerstukken II 2012-2013, 33 325, nr. 4, p. 16.

10 Kamerstukken II 1980-1981, 16 400, nr. IV, p. 19.

11 Hoewel in 1994 de CDA-fractie al had opgeroepen tot “het beperken van toelating van Rijksgenoten”, zie *NRC Handelsblad* 9 november 1994, <https://www.nrc.nl/nieuws/1994/11/09/cda-beperk-toelating-van-rijksge-noten-7245063-a711248>.

12 Kamerstukken II 1998-1999, 26 283, nr. 1, p. 5.

13 Art. 1 van het wetsvoorstel, *Kamerstukken II 2006-2007*, 30 962, nr. 2. Dit was een kabinetsreactie op de motie van Kamerlid Sterk die het kabinet verzocht zo spoedig mogelijk te komen met een toelatingsregeling, *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 800 VI, nr. 79.

14 *Kamerstukken II 2006-2007*, 30 962, nr. 6.

zou moeten worden geregeld dat iedere Nederlander in de andere rijkdelen een vrije termijn had van drie maanden en toelating van rechtswege indien reële en daadwerkelijke arbeid werd verricht of indien hij of zij werkzoekend was en er perspectief op arbeid was.¹⁵ Het is niet tot een dergelijke wet gekomen, omdat minister Leers niet veel leek te zien in een Rijkswet die zonder overleg met de eilanden tot stand zou komen, waarbij hij wel aangaf dat de kaders voor toelating “over en weer” zouden moeten gelden.¹⁶

Tot slot heeft ook het zittende kabinet een paragraaf gewijd aan deze kennelijk al lang spelende kwestie, waarbij eveneens duidelijk wordt aangegeven dat dit geënt zou gaan worden op reciprociteit.¹⁷ Tot een kabinetsvoorstel kwam het niet.

2. Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland (Bosman)¹⁸

Het wetsvoorstel zou betrekking hebben op Nederlanders die in de landen Aruba, Curaçao of St Maarten van rechtswege of door optie de Nederlandse nationaliteit hebben verworven of personen wier moeder ten tijde van hun geboorte hoofdverblijf had in één van die drie landen.¹⁹ Na kritiek van de Raad van State heeft Bosman het voorstel aangepast en opgenomen dat iedere Nederlander van Antilliaanse komaf een vrije termijn heeft van zes maanden, aansluiting zoe-

kend bij de regeling voor vestiging van Nederlanders op de drie eilanden. Gedurende deze periode zou geen toegang tot bijstand als bedoeld in de Wet werk en bijstand bestaan. Iedere Nederlander die niet als toerist wil verblijven zou toelating tot verblijf (voor maximaal één jaar) moeten aanvragen bij de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Na vijf jaar onafgebroken toelating tot verblijf te hebben gehad, zou dan toelating tot vestiging kunnen worden aangevraagd. Zonder een dergelijke vergunning tot verblijf zou het niet mogelijk zijn om als ingezetene ingeschreven te worden in de BRP.

Bij de beoordeling van de aanvraag zou worden onderzocht of de aanvrager wel het Nederlands beheerst, of hij wel is uitgeschreven uit de registers van Aruba, Curaçao of Sint-Maarten, wat zijn middelen van bestaan zijn, of hij beschikt over een verklaring van goed gedrag en of de aanvrager is veroordeeld voor een misdrijf of een transactieaanbod heeft aanvaard. Ook zou worden gekeken naar de startkwalificaties van de betrokkene, en of deze zouden aansluiten bij de Nederlandse arbeidsmarkt.

In de Nota naar aanleiding van het verslag geeft Bosman duidelijk aan dat hij zoveel mogelijk wenst aan te sluiten bij de rechtspositie van Unieburgers op grond van Richtlijn 2004/38, met dien verstande dat Unieburgers geen vergunning tot vestiging nodig hebben om zich te kunnen inschrijven in Nederland:

“de reden voor dit verschil is dat de rechtspositie van EU-onderdanen kenbaar is op grond van hun nationaliteit, dit is niet het geval bij Nederlanders vanuit de andere landen van het Koninkrijk”²⁰

Het is overigens opvallend dat Bosman het onwenselijk vindt dat de rechtspositie van Antilliaanse Nederlanders slechter zou zijn dan

¹⁵ Art. 15

¹⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 2435.

¹⁷ Regeerakkoord ‘Bruggen bouwen’, 29 oktober 2012, p. 30, “Op basis van criteria zoals de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zelf hanteren (onder meer toets op strafblad en inkomen) komen we met een voorstel tot regulering van de vestiging van inwoners uit die landen in Nederland.”

¹⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 33 325, nr. 2.

¹⁹ Voor personen afkomstig uit de BES-eilanden geldt het voorstel dus niet.

²⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 33 325, nr. 8, p. 8.

die van Unieburgers, terwijl het aanvragen van een verblijfsvergunning bewerklijker is dan het rechtmatig verblijf dat Unieburgers hebben op grond van artikel 7 Richtlijn 2004/38 en artikel 8.12 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

Het verdient overigens aandacht dat de Afdeling Advisering van de Raad van State duidelijk maakt dat het voorstel in beginsel geen afbreuk doet aan de rechten als Unieburger van deze groep Nederlanders, omdat geen sprake is van een grensoverschrijdend element. Alleen dan zouden zij immers rechten kunnen ontlenuen aan Richtlijn 2004/38.²¹ Als het wetsvoorstel van Bosman door het Parlement was gekomen, hadden Antilliaanse Nederlanders niettemin alsnog relatief eenvoudig, via een EU-route, dezelfde toelating van rechtswege als Unieburgers kunnen krijgen, waarmee ze de procedure om toegang tot verblijf te krijgen zouden hebben kunnen omzeilen.

Tot slot doet het de wenkbrouwen fronsen dat daadwerkelijk een verblijfsvergunning moet worden aangevraagd, terwijl Nederlanders op Aruba, Curaçao of Sint-Maarten toelating van rechtswege hebben. Dat is natuurlijk niet wederkerig. Uiteindelijk is het wetsvoorstel met een ruime meerderheid verworpen.

3. Wet terugzending criminele Antillianen (Fritsma, De Graaf)

Als gezegd sluit het voorstel van Fritsma en De Graaf hoofdzakelijk aan bij het eerdergenoemde voorstel van minister Verdonk. De Memorie van Toelichting maakt zelfs expliciet gebruik van de Memorie van Toelichting van het voorstel van Verdonk. Er zijn ook verschillen, omdat Fritsma en De Graaf zich niet zo zeer richten op

jongeren die overlast zouden veroorzaken maar op eenieder die van Antilliaanse komaf is en onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf. De kern van het voorstel komt erop neer dat iedere Nederlander, geboren in een buiten Nederland gelegen grondgebied van het Koninkrijk of genaturaliseerd tot Nederlander, kan worden teruggestuurd naar dat grondgebied, indien hij wegens een misdrijf onherroepelijk is veroordeeld, en aan wie een gevangenisstraf, een jeugd detentie of een taakstraf is opgelegd.

Daarbij zoeken de indieners uitdrukkelijk aansluiting bij de glijdende schaal geldend voor vreemdelingen op grond van artikel 3.86 e.v. Vb 2000. Naarmate de persoon langer in Nederland heeft verbleven dient de strafmaat hoger te zijn alvorens kan worden overgegaan tot uitzetting. Vastgesteld kan worden dat dit dus een minder strikt openbare-ordecriterium is dan het criterium dat voor Unieburgers geldt.

Feitelijk worden met dit voorstel Nederlanders van Antilliaanse komaf dus gelijkgesteld met derdelanders die hun verblijfsrecht aan een verblijfsvergunning ontlenuen.²² Bovendien zouden zij ook kunnen worden uitgezet naar aanleiding van misdrijven die vóór inwerkingtreding van de wet zijn gepleegd, iets wat door de Afdeling Advisering ferm van de hand wordt gewezen omdat dit logischerwijs strijd oplevert met het legaliteitsbeginsel.

Voorts wordt het in het voorstel mogelijk gemaakt Antilliaanse Nederlanders in bewaring te stellen, zonder dat daar eerst een lichter middel voor wordt toegepast. Daarmee is een waarborg die wel geldt voor vreemdelingen kennelijk niet van toepassing op Nederlanders van Antilliaanse komaf. De Afdeling Advisering van de Raad van State merkt dat ook aan als één van de tekortkomingen van het wetsvoorstel.²³

21 De Commissie Meijers is het daar overigens niet eens in haar notitie over wetsvoorstel en acht het wetsvoorstel dan ook in strijd met art. 21 VWEU.

22 *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 044, nr. 2 & 6 (herdruk).

23 *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 044, nr. 4.

Het wetsvoorstel is in februari 2016 in de Tweede Kamer behandeld. De indieners moeten nog antwoorden op de vragen van de verschillende fracties. Denkbaar is dat dit wetsvoorstel pas weer op de politieke agenda komt na de verkiezingen van maart 2017.

4. Gelijke behandelingstoets en verhouding internationale verdragen

In het licht van het voorgaande geldt voor beide voorstellen dus dat de Grondwet en het Statuut het niet uitsluiten dat éézijdige en dus in meer of mindere mate discriminatoire toelatingsregelingen worden getroffen. Hierbij wordt wel aangekend dat gelet op artikel 5 lid 1 van het Statuut en artikel 93 van de Grondwet eenieder verbindende bepalingen uit verdragen voorrang hebben boven het Statuut. Bovendien moet er uiteraard een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn.

Het verbod op discriminatoire toelatingsregelingen kan worden ingevuld aan de hand van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR), alsmede het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR).

a. *Gelijke behandelingstoets*

De verschillende wetsvoorstellen zoals hierboven besproken zijn zelf duidelijk dat er met het voorstel onderscheid wordt gemaakt tussen mensen met dezelfde nationaliteit. De gronden waarop dat onderscheid rust, zien op het eerdere woonland, het hoofdverblijf en op afstamming (geboorte). De Afdeling Advisering benoemt in haar advies deze punten, maar serveerde het wetsvoorstel met name af vanwege het feit dat de maatregelen niet proportioneel waren aan het op te lossen probleem, en er daardoor dus geen objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid is.

Niettemin kan worden aangetekend dat nationale afkomst en geboorte, in de woorden van de Afdeling Advisering, “verdachte” onderscheidingsgronden zijn die in strijd komen met het recht op gelijke behandeling. Ook het onderscheid op startkwalificatie en strafblad achtte de Afdeling Advisering overigens niet in de haak.

b. *EVRM en IVBPR*

Het inperken van de bewegingsvrijheid raakt aan grondrechten zoals die volgen uit artikel 12 van het IVBPR en artikel 2 en artikel 3 lid 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft echter een voorbehoud gemaakt bij het IVBPR en een interpretatieve verklaring afgegeven voor het EVRM waaruit blijkt dat Nederland en de voormalige Nederlandse Antillen als afzonderlijke grondgebieden moeten worden beschouwd, waardoor de voornoemde artikelen niet op zouden gaan. Belangrijk om daarbij aan te tekenen is echter dat de interpretatieve verklaring en het voorbehoud destijds zijn gemaakt ten behoeve van de voormalige Antillen. Dit werd “onontbeerlijk” geacht voor het economisch welzijn van de eilanden, hoewel de regering destijds niet uitsloot dat dit eveneens geen beletsel betekende voor een éézijdige toelatingsregeling voor Nederlanders van Antilliaanse komaf die naar Nederland wilden komen.²⁴ In zoverre is een éézijdige toelatingsregeling dus in enge zin internationaalrechtelijk in orde. Wie de territoriale verklaringen in breder perspectief beschouwt, moet echter ook tot de conclusie komen dat een dergelijk voorbehoud niet is gemaakt bij de ratificatie van het Twaalfde Protocol bij het EVRM waaruit een algeheel discriminatieverbod volgt. Bovendien kan men zich afvragen of een voorbehoud wel af mag doen aan de *object and purpose* van een verdrag.²⁵ Dit

²⁴ *Kamerstukken II 1975-1976*, 13 932 (R 1037), nrs. 1-6, p. 24 en *Kamerstukken II 1978-1979*, 15 936 (R 1110), nrs. 1-3, p. 8.

²⁵ Zie art. 31 van het Weens Verdragenverdrag.

mogelijke twistpunt is ook van belang om in het oog te houden in het kader van eventuele toekomstige wetsvoorstellen met betrekking tot dit onderwerp.

c. *IVUR*

Daarnaast kan worden beargumenteerd dat de beperking van de binnenkomst of de uitzetting van (verondersteld 'criminele') Antilliaanse rijksgenoten een schending vormt van het *IVUR*. Immers, onderscheid op afstamming wordt in artikel 1 van dat verdrag omschreven als rassendiscriminatie. De Hoge Raad heeft in de al eerder gememoreerde uitspraak geoordeeld dat de term 'nationale afstamming' "niet de politiek-juridische betekenis van nationaliteit of onderdaanschap heeft maar een etnografische betekenis in de zin van nationale herkomst",²⁶ waar Bosman uit concludeerde dat verschil in behandeling naar land van herkomst binnen het Koninkrijk geen verschil op grond van etniciteit als etnografisch begrip of ras is.²⁷ Uit strafjurisprudentie van de Hoge Raad blijkt echter dat nationale afstamming of afkomst wel degelijk een onderscheid naar ras is.²⁸ Het valt moeilijk in te zien wat het verschil tussen afkomst en herkomst is in dezen.

5. Conclusie

Concluderend kan vastgesteld worden dat ondanks verwoede pogingen vanuit het Nederlandse deel van het Koninkrijk, er juridisch gezien inderdaad geen sprake is van reciprociteit tussen Nederland, Sint-Maarten, Curaçao en Aruba. De vraag die niettemin altijd op de achtergrond blijft spelen is of tussen landen met dermate grote verschillen in inwoneraantal en economie wel reciprociteit kan bestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat geen enkel land dat vroeger koloniën buiten Europa had

dergelijke maatregelen heeft getroffen of nog heeft gehandhaafd. Bovendien staan de nodige mensenrechten op de tocht bij het eenzijdig afkondigen van een wederkerig systeem met betrekking tot toelating van rijksgenoten.

Daar staat tegenover dat kennelijk reeds 40 jaar ergens politieke wil bestaat om toelatingsvoorwaarden over en weer te laten gelden, waardoor het wachten is op het volgende (initiatief)wetsvoorstel. Bovendien is het inderdaad zo dat op de eilanden onderscheid gemaakt wordt tussen Europese Nederlanders en Nederlanders van Antilliaanse komaf op basis van geboorte en afkomst. In dat geval kan de rechtvaardiging en proportionaliteit van die maatregel voor een sociaaleconomisch minder sterk land wellicht gemakkelijker worden aangetoond. Tegelijkertijd kan daaraan worden toegevoegd dat de 'stroom' Nederlanders naar de voormalige Antillen denkkelijk niet enorm en ontwrichtend zal zijn wanneer volledige vrijheid van vestiging Koninkrijksbreed zou bestaan.

Overigens is een Rijkswet, waarin bovendien het gehele Koninkrijk wordt gekend, uiteindelijk het meest aangewezen instrument als vestiging zou moeten worden gereguleerd of beperkt. Eenzijdige reciprociteit vanuit Nederland, waar indianers door de jaren heen structureel op hebben gehamerd, is immers met name een weinig verheffende *contradictio in adiecto* gebleken.

²⁶ HR 24 november 2000, *JOL* 2000/582, r.o. 4.3.

²⁷ *Kamerstukken II*, 33 325, nr. 8, p. 3.

²⁸ HR 15 juni 1976, *NJ* 1976/551).