

# NOVUM

Editie 41/4  
Zomer 2020

## De Syrische sanctie-paradox

*Hoe de internationale sancties tegen Syrië de  
gewone burger meer dan het regime raken*

*Racisme en  
de strijd om  
gelijkheid*

*Financiële  
autonomie binnen  
het Koninkrijk?  
(Redux)*

*Vaccinatie van  
kinderen, vrijheid  
of plicht?*



41/4



DRANKJE DOEN RELAXEN {COLLEGES}  
STAGE LOPEN ●UITGAAN  
INTERNETTEN {STUDEREN} ●SPORTEN  
●COMMISSIE ●BRALLEN CHILLEN  
{LEZEN} ●FACEBOOKEN ●REIZEN  
FIETSEN ●MUZIEK LUISTEREN  
●FILM KIJKEN ●LUNCHEN UITSLAPEN  
WERKGROEP VOLGEN ●TWITTEREN  
{PLANNEN} ●GAMEN BIJBAANTJE  
MINOR KIEZEN ●SHOPPEN  
BAKKIE DOEN {LEREN} ●LINKEDINNEN  
FEESTEN {AFSTUDEREN}



*Je bent al druk genoeg!*

Bestel jouw **samenvattingen**  
van alle colleges en literatuur  
op [www.slimstuderen.nl](http://www.slimstuderen.nl)

**slim**  
**studeren.nl**

|                |                                                          |    |
|----------------|----------------------------------------------------------|----|
|                | Voorwoord                                                | 4  |
| Column         | Professor Kinneging - Racisme en de strijd om gelijkheid | 6  |
| Verdieping     | De civiele procespositie van kinderen (II)               | 10 |
| Analyse        | Vaccinatie van kinderen, vrijheid of plicht?             | 14 |
| Opinie         | <b>De Syrische sanctie-paradox</b>                       | 19 |
| Opinie         | Financiële autonomie binnen het Koninkrijk? (Redux)      | 25 |
| Boekbespreking | Brexit in terug- en vooruitblik                          | 32 |



**Jurian Bos**  
Hoofdredacteur

Waarde lezer,

Voor u ligt het zomernummer van NOVUM, een editie die volgt op een maand gekenmerkt door grootschalige demonstraties, georganiseerd door de *Black Lives Matter*-beweging naar aanleiding van de tragische dood van George Floyd, die in Minneapolis om het leven kwam door bruut politiegeweld.

Deze demonstraties hebben een tot een brede maatschappelijke bewustwording geleid. Het valt te hopen dat, door het aankaarten van deze gevoelige kwestie, institutioneel racisme in Nederland definitief uit onze samenleving wordt verbannen. Hopelijk is een samenleving waarin artikel 1 van onze Grondwet door eenieder gerespecteerd wordt binnenkort geen utopie meer. In zijn maandelijkse column haalt professor Kinneging de woorden van Martin Luther King aan: *“We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal.”* Ik wil deze gelegenheid graag te baat nemen om deze woorden te onderschrijven, nu nog even relevant als toen.

Het aankaarten van institutioneel racisme in ons land gaat helaas echter gepaard met een grootschalige discussie. Het onderwerp lijkt immers ‘gekaapt’ te zijn door enkele extremere figuren aan beide kanten van het spectrum, waardoor de samenleving in twee kampen verdeeld lijkt te worden; precies datgene dat wij als Nederlanders tegen behoren te gaan. Het is daarom belangrijk om met elkaar het gesprek aan te gaan, en in plaats van in problemen voornamelijk in oplossingen te denken. Alleen zo zullen wij als maatschappij daadwerkelijk vooruitgang boeken.

In deze editie van NOVUM wordt ook in oplossingen gedacht. Professor Kinneging bespreekt in zijn maandelijkse column de bovenstaande problematiek en betreft deze op de aard van de menselijke natuur. Het is zijns inziens immers menselijk om gezien en behandeld te worden ten meerdere van anderen. Zolang deze onderliggende gedachte blijft overheersen zal er volgens hem geen doorbraak in het racismedebat komen.

We vervolgen onze weg door het recht met het tweede deel van de bijdrage van gastredacteur Rick Weijers. In zijn vorige artikel stelde hij reeds vast dat het slecht gesteld was met de civiele procespositie van kinderen, ditmaal presenteert hij een conceptwetsvoorstel als oplossing om civiele leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan.

Redacteur Rudolf Willem van Dam bespreekt in zijn analyse de nadelen van het niet laten vaccineren van kinderen en bespreekt een mogelijke vaccinatieplicht als mogelijke uitkomst. Hierna volgt een redux van het artikel van Mahatma M. Martinus over de financiële autonomie van Curaçao, naar aanleiding van de voorwaarden gesteld door Nederland aan het geleverde steunpakket. Deze is van extra belang gezien de eisen van de Caribische Hervormingsentiteit.

In mijn artikel stel ik dat de sancties door Europa en de Verenigde Staten een enorm nadelig effect op de Syrische economie en burgerbevolking hebben gehad, en daarom inmiddels haast onhoudbaar zijn geworden. Het is daarom verstandig deze in te dammen en zeker niet uit te breiden, zoals de recent in werking getreden Amerikaanse *Caesar Act* beoogt. We sluiten deze zomereditie af met een boekbespreking door eindredacteur Joris van de Riet, die terug- en vooruitblijkt op de veelbesproken Brexit.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit nummer van NOVUM magazine. •

# Ben jij onze nieuwe redacteur?

NOVUM magazine heeft weer plek voor studenten om onze redactie te komen versterken. Schrijf jij graag en vlot, ben je initiatiefrijk, en heb jij oog voor detail? Dan zijn wij op zoek naar jou!

Als redacteur heb je de vrijheid om je eigen onderwerpen te bepalen en kan je steeds een andere rubriek verzorgen. Zo schrijf je de ene maand een annotatie, interview je de volgende keer een professor of advocaat, en lever je daarna een opinie over een juridische actualiteit. Heb je zelf een idee voor een nieuwe rubriek? Dan gaan we daar graag met jou mee aan de slag!

Zou je graag eenmalig een artikel willen laten publiceren, of wil je reageren op een van de stukken? Ook wanneer je geen vast redactielid bent kan je een artikel inzenden.

Geïnteresseerd of verdere vragen omtrent het redacteurschap?  
Neem dan contact met ons op via  
**[novum@law.leidenuniv.nl](mailto:novum@law.leidenuniv.nl)**

Voor sollicitaties voor de redactie ontvangen wij graag je CV en een korte motivatie, waarin je aangeeft wat voor stukken je graag zou willen schrijven (max. 1 A4).

**NOVUM** magazine



# Racisme en de strijd om gelijkheid

De mens is een vat vol tegenstellingen. Zeker de mens van nu. Als je hem vraagt: ‘Bestaan goed en kwaad?’, dan zegt hij in negen van de tien gevallen: ‘Nee, goed en kwaad zijn relatief.’ Maar als je dan vraagt: ‘Wat vind je van racisme?’, dan zegt hij altijd: ‘Dat kan niet, dat mag niet, dat is niet goed.’ Goed, maar dan bestaan goed en kwaad dus wel, zou je zeggen. In ieder geval is racisme een kwaad, en het tegenovergestelde ervan zal dan wel iets goeds zijn. Vraagt men dit vat vol tegenstellingen dit te bevestigen, dan doet hij dat natuurlijk, maar een half uurtje later zal hij toch weer vast geloven in de relativiteit van alle morele oordelen. Tenzij iemand hem vraagt mee te gaan naar een demonstratie tegen racisme.

Is dit ogenschijnlijk irrationele hinken op twee benen te verklaren of staan we hier voor een ultiem *mysterium humanitatis*, een afgrond zo diep dat we de bodem ervan niet kunnen zien? Ik denk dat er een verklaring is en dat die te zoeken is in het ideaal van de gelijkheid. Volgens mij komen zowel het contemporaine moreel relativisme als het anti-racisme voort uit het diep gevoelde egalitarisme, dat de moderne wereld kenmerkt. Want het relativisme is in feite een uitdrukking van egalitaristische bescheidenheid: ‘Mijn opvatting is echt niet beter dan die van iemand anders. Als iemand anders een andere mening heeft over goed en kwaad is die even goed als de mijne, want beide meningen zijn gelijk, omdat de mensen die de mening hebben ook gelijk zijn.’ Het anti-racisme anderzijds is evident ook een uitdrukking van egalitarisme: ‘Alles rassen zijn gelijk, geen is er beter dan een ander.’

Terzijde: het woord ‘ras’ heeft de laatste jaren, althans toegepast op mensen—niet op dieren—een wat negatieve bijklank gekregen. Sommige mensen menen dat het gebruik van het woord ‘ras’ zelf al duidt op racisme en geven daarom de voorkeur aan het woord ‘ethnische groep’. In dit licht is het voortgaand gebruik van het

woord ‘racisme’ ook wat vreemd natuurlijk. Maar ik heb nog niemand gehoord die ervoor pleit het te vervangen door ‘ethnische-groepisme’. Dat zal wel komen omdat dat niet goed bekt.

Maar terug naar mijn onderwerp. Ik zei: een *diep gevoeld* egalitarisme. Het egalitarisme is namelijk niet zomaar een opvatting, die men wel of niet kan hebben en waarover men, bij een geconstateerd meningsverschil op cerebrale wijze over zou kunnen discussiëren. Neen, het egalitarisme is de hedendaagse equivalent van het aloude theïsme. Gelijkheid is zijn God. En net als de oude God is ook deze relatief nieuwe God een jaloezige God. Een God die geen andere Goden naast zich duldt. En die, net als de oude God, in grote toorn kan ontsteken. Een toorn die ook zijn aanbidder gemakkelijk in de greep krijgt. Dan ‘omgespen zij hun zwaard, doorkruisen het kamp en slaan eenieder neer’ die in hun ogen God niet, of niet voldoende, of niet op de goede wijze vereert.

*“Zou het kunnen zijn dat het egalitarisme niet alleen de equivalent is van het oude theïsme, maar een logisch en noodzakelijk voortvloeisel uit de teloorgang van de eerste?”*

Zou het kunnen zijn dat het egalitarisme niet alleen de equivalent is van het oude theïsme, maar een logisch en noodzakelijk voortvloeisel uit de teloorgang van de eerste? Wat zegt het oude theïsme eigenlijk over de gelijkheid? Volgens mij vinden we het antwoord op die vraag meteen aan het begin van de Bijbel, in *Genesis 1-3*. En dat het zo aan het begin staat heeft een diepere betekenis. Want het begin is het fundament, is de grondslag van alles. Wat is dit fundament? Dat alles in de wereld tezamen een hiërarchisch geheel vormt (*Genesis 1-2*). Maar dat de mens niet kan accepteren dat hij in die



**Prof. dr. A.A.M. (Andreas) Kinneging** is hoogleraar Rechtsfilosofie. Hij verzorgt o.a. de bachelorvakken Rechtsfilosofie I en II, en doceert in de masterafstudeerrichting Encyclopedie en Filosofie van het Recht. Sinds 2013 schrijft hij maandelijks een column voor NOVUM magazine.

hiërarchie een plaats heeft onder God. Hij wil ‘gelijk zijn aan God’. (*Genesis 3:5*). Dat nu is de oerzonde, dat is waar het fout gaat. En om die reden wordt hij ook uit het Paradijs verdreven.

De mens heeft zo gezien een diep gevoeld verlangen naar gelijkheid. Hij wil geen God en meester boven zich erkennen. De oude God was echter tegen gelijkheid en zolang Hij leefde in de geesten van de mensen werd dit verlangen dus een beetje in toom gehouden. Maar met zijn teloorgang, zijn de oude Adam en Eva weer teruggekomen en dus ook het ideaal, de nieuwe God van de gelijkheid. Die dus in feite geen nieuwe God is, maar in zekere zin altijd al de God is geweest waar het hart van de mens naar uitging. Alleen is hij tijdelijk onderdrukt door het geloof in de Bijbelse God. Klopt dit? Is het egalitarisme deel van de menselijke natuur? Ik geloof van wel. Laten we, om dat te toetsen, een nadere blik werpen op die natuur.

Wat zijn de voornaamste drijfveren van de mens? Alle religies, wereldbeschouwingen en grote filosofen en theologen zijn het erover eens dat die tweeërlei zijn.

Enerzijds zijn wens om te overleven en enigszins comfortabel te leven. Anderzijds zijn wens gerespecteerd te worden. (Bij een zeer kleine groep bestaat nog een derde drijfveer, die soms zelfs de eerste twee in de schaduw kan stellen: de wens te weten hoe de dingen ten diepste in elkaar zitten. Maar dat stellen we hier terzijde, omdat het zo weinig voorkomt.) Zolang de wens of te overleven en comfortabel te leven niet verzekerd is, staat de wens om gerespecteerd te worden op het tweede plan. *First things first*. Maar zodra de eerste wens is gerealiseerd, richt bijna alle aandacht en energie van de mens zich op de tweede wens: gerespecteerd worden. De meest basale vorm van die wens is de wens niet als mindere gezien en behandeld te worden, maar als gelijke.

*“De meest basale vorm van die wens is de wens niet als mindere gezien en behandeld te worden, maar als gelijke.”*

Me dunkt dat we nu in staat zijn te begrijpen waarom het egalitarisme anno nu zo sterk naar voren komt en zo diep gevoeld wordt. Dat heeft een dubbele oorzaak. Ten eerste



de teloorgang van het Bijbelse geloof, dat eeuwenlang een rem heeft gezet op het egalitarisme dat de mens van nature eigen is. En ten tweede het feit dat nu, voor het eerst in de wereldgeschiedenis, de niet-aflatende strijd om te overleven en om een comfortabel leven voor veel mensen —althans in het Westen— vooralsnog tot een einde is gekomen en men in ongekende bestaanszekerheid en voorspoed leeft, waardoor alle aandacht nu uitgaat naar de verwerkelijking van gelijk respect.

Is die verwerkelijking haalbaar? Niets is zeker en blijvend in dit leven. Ook de bestaanszekerheid en voorspoed niet die vele Westerlingen nu hebben bereikt. Maar als we heel goed ons best doen is het misschien mogelijk deze heel lang vast te houden. Datzelfde geldt voor gelijk respect. Op dit moment is dat soms ver te zoeken. Maar als wel onze stinkende best doen, wie weet?

*“In werkelijkheid omvat de wens ook nog iets anders, namelijk de wens gezien en behandeld te worden als meerdere van anderen.”*

Het grootste gevaar, de grootste bedreiging daarvoor zijn wijzelf, de menselijke natuur, en is om precies te zijn juist die wens van ons gerespecteerd te worden. Want deze wens is niet alleen maar de wens als gelijke en niet als mindere gezien en behandeld te worden. In werkelijkheid omvat de wens ook nog iets anders, namelijk de wens gezien en behandeld te worden als meerdere van anderen; de meerdere, de superieur, de baas over anderen te zijn. Ook dat ligt diep verankerd in de menselijke natuur. Minstens even diep als de wens niet hun mindere te zijn. Men hoeft geen kernfysicus of ontoloog te zijn om dat te zien. Men kan het overal om zich heen zien. En verreweg de meeste mensen zouden het ook in zichzelf kunnen zien, als ze goed en kritisch naar zichzelf zouden kijken. Dat maakt dat de strijd tegen ongelijkheid heel snel trekken van hypocrisie en zelfbedrog krijgt. De strijder zit al snel zo hoog te paard dat hij vanuit grote hoogte op zijn medemens neerkijkt en zichzelf ziet als ver verheven boven hen. En dus ook bereid is en zich gerechtvaardigd voelt om hen als minderen te behandelen en zo nodig te vernederen en vertrappen.

Het maakt ook dat de strijd om gelijkheid eigenlijk nooit gewonnen kan worden. Want vrijwel alle betrokkenen zullen, als de gelijkheid eenmaal is bereikt, van nature trachten boven die gelijkheid uit te komen en een positie van leiderschap en heerschappij te bereiken. Een goed

voorbeeld daarvan is Zuid-Afrika, waar de ongelijke behandeling van zwarten is ingeruild voor de ongelijke behandeling van blanken. En ook Nederland en andere Westerse landen, waar de ongelijke behandeling van vrouwen is ingeruild voor de ongelijke behandeling van mannen.

*‘En ook Nederland en andere Westerse landen, waar de ongelijke behandeling van vrouwen is ingeruild voor de ongelijke behandeling van mannen.’*

‘Men zag het ook — zelfs in extreme vorm — in de communistische staten weleer en in die welke nu nog bestaan. Meer dan waar en wanneer ook was en is in deze staten de gelijkheid het hoogste officiële doel. Maar in de praktijk van alledag waren en zijn ze bij uitstek hiërarchisch, met een strikte pikorde, waaraan iedereen geacht werd en wordt zich te houden, onder bedreiging met zware straffen.

*‘I have a dream that one day this nation will rise up and live out the true meaning of its creed: “We hold these truths to be self-evident: that all men are created equal.” I have a dream that one day on the red hills of Georgia the sons of former slaves and the sons of former slave owners will be able to sit down together at a table of brotherhood. I have a dream that one day even the state of Mississippi, a state, sweltering with the heat of injustice and sweltering with the heat of oppression, will be transformed into an oasis of freedom and justice. I have a dream that my four little children will one day live in a nation where they will not be judged by the color of their skin but by the content of their character.’*

Deze woorden schreef en sprak Martin Luther King in zijn beroemde rede uit 1963. Ik onderschrijf ze van ganser harte. En waar hij spreekt over ‘de natie’, zou ik ‘de wereld’ willen invoegen.

Maar we moeten niet vergeten dat dromen dromen zijn en nooit —in ieder geval niet helemaal— uitkomen. De mens is uit zulk krom hout gemaakt, dat is nooit helemaal recht te maken. Zullen racisme en allerlei andere vormen van ongelijke behandeling dus altijd deel uit blijven maken van onze wereld? Ik ben bang van wel. Wat iedereen in ieder geval van Genesis kan leren is dat de weg naar het Paradijs voorgoed is versperd. En dat komt door onze eigen natuur.●



## BOOST JE CARRIÈRE

### DEELTIJD MASTER FISCAAL RECHT

Met de deeltijd Master Fiscaal Recht ontwikkel je jezelf tot een fiscaal-juridische professional met lef en academische expertise. De master is gebouwd op drie pijlers: Fiscaal Recht, Tax Assurance en de ontwikkeling van soft skills.

Je krijgt een unieke combinatie van theorie en praktijk en maakt ook een sterke persoonlijke ontwikkeling door. Als fiscalist met academisch niveau ben jij degene die bij bedrijfsbeslissingen een helder en objectief

fiscaal-juridisch advies geeft en bied jij je bedrijf duurzame meerwaarde.

Vraag een persoonlijk informatiegesprek aan en start nog dit najaar.

VOOR MEER INFORMATIE OF PERSOONLIJK ADVIES, NEEM CONTACT OP MET HET PROGRAMMA-MANAGEMENT  
 ☎ +31 (0)346 295 742 ✉ MFR@NYENRODE.NL 🌐 NYENRODE.NL/MFR



# De civiele procespositie van kinderen (II)



**Rick Weijers**  
Gastredacteur

Deze bijdrage vormt het slotstuk van het tweeluik omtrent de civiele procespositie van kinderen. In dit tweede, en laatste, deel besteden we eerst aandacht aan de psychologische aspecten van oudere, puberende kinderen die vrijheid en zelfstandigheid willen, ‘overal tegenaan schoppen’ en wat procesonbekwaamheid met hen doet. Vervolgens staan we stil bij mogelijke oplossingen die de onoverzichtelijkheid van de huidige wetgeving kunnen verbeteren. Ten slotte sluiten we af met een conclusie. Opmerking verdient nog dat het hoorrecht van minderjarigen een op zichzelf staand groot onderwerp is dat op de achtergrond van dit artikel een grote rol speelt, maar hier buiten beschouwing blijft.

## Psychologische aspecten van procesonbekwaamheid van minderjarigen

### Een normale situatie

Het minderjarige kind dat in een normale gezinssituatie opgroeit, zal er in beginsel geen moeite mee hebben dat zijn ouders hem in rechte vertegenwoordigen. Wanneer hier gesproken wordt van ‘een normale situatie’, wordt een situatie waarin ouders en minderjarigen samen leven zonder vechtscheiding bedoeld. In de eerste plaats komt het gelukkig relatief weinig voor dat het noodzakelijk is

en diensgevolge speelt het probleem van processuele onbekwaamheid geen grote rol. Ten tweede zullen minderjarigen het vaak fijn vinden dat hun ouders hen vertegenwoordigen, aangezien het juridische procederen niet eenvoudig is.

Ook is het zo dat kinderen eraan gewend zijn dat ouders voor hen zorgen, hen beschermen en hen bijstaan in problemen en andere moeilijkheden.<sup>1</sup> Dit zorgt voor een sterke relatie tussen ouders en kinderen waardoor men zich aan elkaar hecht.<sup>2</sup> Wanneer kinderen problemen hebben op school, met vrienden of elders, zullen ze

derhalve in beginsel naar hun ouders toegaan om hun hulp in te schakelen. Op deze manier wordt het vertrouwen in de ouders uitgesproken en wordt de onderlinge band nog verder versterkt.<sup>3</sup> Ook in het werk van de bekende familietherapeut en psycholoog Minuchin (1921-2017) spelen voornoemde opmerkingen een cruciale rol.<sup>4</sup> Bij wat oudere kinderen (16 jaar en ouder) ligt het verhaal soms wel anders. Deze minderjarigen bevinden zich in de periode waarin de pubertijd hoogtij viert en als gevolg daarvan schoppen ze tegen de regels aan en zoeken ze vrijheid en zelfstandigheid. Wanneer ze conflicten met hun ouders of met derden hebben, willen ze graag zelfstandig (‘zonder bemoeizuchtige ouders’) naar de rechter. Dat dit nu niet kan, levert dan boosheid en onbegrip op.<sup>5</sup>

### Een abnormale situatie

Helaas zijn er ook situaties waarin minderjarige kinderen opgroeien in gezinsomstandigheden waar de ouders zeer veel ruziën met alle gevolgen van dien. De ouders gebruiken dan vaak de kinderen om de andere partner mee te bevechten.<sup>6</sup> Dit zet de relatie tussen de kinderen en ouders vanzelfsprekend onder druk.<sup>7</sup> Wanneer kinderen vervolgens gebruik willen maken van de bevoegdheden in familierechtelijke zaken op grond van art. 798 e.v. Rv, kan dit niet. Dit moet namens hen door de wettelijke vertegenwoordigers gedaan worden. We hebben reeds vastgesteld dat ook na de scheiding beide ouders in beginsel het gezag over de minderjarigen behouden.<sup>8</sup> De vechtende ouders zullen derhalve ook gezamenlijk tot besluiten moeten komen. Het spreekt vanzelf dat dit in dergelijke situaties van haat, nijd en conflicten niet of niet eenvoudig lukt. De minderjarigen krijgen hierdoor nog meer stress dan dat ze al hadden ten gevolge van de scheidingsproblemen.<sup>9</sup> Het feit dat minderjarigen in dit verband tegen processuele onbekwaamheid aanlopen, maakt de situatie nog schrijnender.

## Een nieuw begin; voorstel tot verbetering

### De noodzakelijkheid

In de reeds beschreven hoofdstukken van deze bijdrage kwam naar voren dat een herziening van het wettelijk stelsel noodzakelijk is. We hebben gezien dat het uitgangspunt van processuele onbekwaamheid van de minderjarige in het civiele recht de basis is. Dit gebeurt enkel op basis van leeftijd zonder hierbij in beginsel naar de specifieke omstandigheden van het geval te kijken. Ook zijn er door de jaren heen tal van uitzonderingen, in

zowel formele als informele zin, in het leven geroepen. We hebben ook gezien dat de verschillen tussen het civiele burgerlijk procesrecht, het bestuursprocesrecht en het strafprocesrecht groot zijn en dat een duidelijke verklaring hiervoor en structuur hierin ontbreekt. Het is om deze reden noodzakelijk dat er verandering komt. Ook de literatuur op dit terrein is het over één ding eens: er moeten noodzakelijke aanpassingen gedaan worden.<sup>10</sup> Hieronder zullen enkele aanpassingsvoorstellen nader besproken worden.<sup>11</sup>

*“Wanneer pubers conflicten met hun ouders of derden hebben, willen ze graag zelfstandig naar de rechter. Dat dit nu niet kan, levert boosheid en onbegrip op.”*

Welke specifieke veranderingen zijn dan nodig?  
Van Leuven en De Klerk

De in de vorige bijdrage aan bod gekomen heer Van Leuven en mevrouw De Klerk constateren dat de bestaande regelgeving inzake de rechtsingangen van een minderjarige zeer onlogisch, heel onduidelijk en zonder enige vorm van systematiek in elkaar steekt en dat er nodig wat aan gebeuren moet.<sup>12</sup> De oplossing kan in hoofdlijnen volgens hen bestaan uit twee opties. Ten eerste kan men minderjarigen altijd en zonder voorwaarden een formele rechtsingang geven. De auteurs lijken hier geen voorstander van te zijn. Ten tweede zou men minderjarigen twee rechtsingangen kunnen geven (bijvoorbeeld een formele en een informele) die dan enerzijds waarborgen bieden tegen onbezonnen procederen en anderzijds minderjarigen de kans bieden om, indien nodig, zelfstandig te procederen.<sup>13</sup> Over de vraag hoe een dergelijke regeling er exact uit zou moeten zien, laten de auteurs zich verder niet uit.

### Verwey-Jonker Instituut

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in 2003 een groot onderzoek gedaan op verzoek van het ministerie van Justitie naar de procespositie van minderjarigen en diverse zaken daaromheen, zoals een evaluatie van het gebruik van een bijzondere curator.<sup>14</sup> Uit dit onderzoek concluderen de onderzoekers dat minderjarigen altijd en onvoorwaardelijk een formele rechtsingang zouden moeten hebben, mede gelet op de diverse voor Nederland geldende internationale (kinderrechten)verdragen zoals

het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).<sup>15</sup> Het model wat men voor ogen heeft, heeft de volgende kenmerken:

- *De toegang voor het kind moet laagdrempelig zijn;*
- *De procedure moet helder en eenvoudig zijn;*
- *De rechtsingang moet een brede, allesomvattende reikwijdte hebben;*
- *De minderjarige moet worden ondersteund door gespecialiseerde advocaten;*
- *Er dient geen leeftijdsgrens te worden gehanteerd.*<sup>16</sup>

Jansen

De heer Jansen kaart het complexe systeem ook aan.<sup>17</sup> Hij stelt dat de juiste oplossing zich niet bevindt in de creatie van een nieuwe formele rechtsingang voor minderjarigen. Jansen betoogt dat een versimpelingsoperatie, waarbij de wetgever alle wettelijke, bijzonder procesrechtelijke bevoegdheden schrapt, beter zou zijn dan het creëren van nieuwe wetgeving. Hij stelt voorts voor dat de algemene bepaling die geldt in het bestuursrecht (art. 8:21 Awb) een plaats zou moeten krijgen in het civiele procesrecht (in het Rv). Volgens Jansen doet dit ‘recht aan het feit dat kinderen van vijftien soms volwassener zijn dan mensen van zestien of 61 en biedt dit ruimte waar de rechtspraak volgens mij (red. lees: Jansen) genuanceerd en verantwoordelijk mee om zou gaan.’ Ook wordt zo leeftijdsdiscriminatie vermeden.<sup>18</sup>

Van Teeffelen

De heer Van Teeffelen stelt dat een onderscheid op grond van leeftijd toch gerechtvaardigd kan zijn op het terrein van processuele onbekwaamheid van minderjarigen. Hij onderscheidt daartoe drie groepen minderjarigen op leeftijd, namelijk tot 12 jaar, van 12 tot 16 jaar en 16 jaar en ouder. Ten aanzien van de groep van 16 jaar en ouder betoogt hij dat een eigen formele rechtsingang in het licht van allerlei thans bestaande wettelijke regelingen niet meer dan logisch en vanzelfsprekend lijkt. Hij verwijst hier ook naar de regelingen van het straf- en bestuursprocesrecht en geeft aan dat processuele bekwaamheid voor minderjarigen vanaf 16 jaar (zonder verdere voorwaarden) een grote uniformerende werking kan hebben. Ten aanzien van de groep van 12 tot 16 jaar meent Van Teeffelen dat een informele rechtsingang meer op zijn plaats zou zijn. Voor minderjarigen jonger dan 12 jaar meent Van Teeffelen dat de rechter deze een rechtsingang kan bieden indien het kind in staat wordt

gedacht diens belangen redelijkerwijs te begrijpen.<sup>19</sup>

Een samenvattend voorstel

Bovenstaande opvattingen laten zien dat er in de literatuur geen consensus bestaat over welke stappen er gezet dienen te worden. Dat er iets moet gebeuren, staat echter buiten kijf. In deze paragraaf wordt derhalve een voorstel geformuleerd waarmee de wetgever uit de voeten zou kunnen. Hierbij wordt niet getracht aan andere opvattingen of oplossingen schade te berokkenen of deze, zonder nader debat, af te wijzen.

Een algemeen wetsartikel, dat voor opname in het BW, het Rv, het Sv en de Awb passend zou zijn, **kan** als volgt luiden:

***Artikel \* BW/Rv/Sv/Awb*<sup>20</sup>:**

*Lid 1: Aan minderjarigen in de zin van art. 1:233 BW komt in alle civiel procesrechtelijke, strafprocesrechtelijke, bestuursprocesrechtelijke en overige juridische procedures een rechtsingang toe, tenzij de wet anders bepaalt of de rechter anders besluit. Bij zijn oordeel houdt de rechter rekening met de omstandigheden van het geval en de vraag of de minderjarige tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat is.*

*Lid 2: De rechtsingang voor minderjarigen bestaat uit een formele en informele rechtsingang.*

*Lid 3: De formele rechtsingang bestaat uit de mogelijkheid tot het indienen van een formeel verzoek bij de griffie van de rechtbank in zaken waarin de minderjarige zelfstandig danwel als belanghebbende krachtens of bij de wet betrokken is of kan zijn. Bijstand door een raadsman is hierbij vereist.*

*Lid 4: De informele rechtsingang bestaat uit de mogelijkheid tot het informeel contacteren van de rechter middels een brief, een telefoongesprek, een e-mail of op andere geschikte wijze.*

*Lid 5: Bij algemene maatregel van bestuur kan de minister nadere eisen stellen aan de wijze van procederen voor minderjarigen.*

In dit voorgestelde artikel vindt uniformering plaats van alle procesrechtelijke rechtsgebieden. Daarnaast verdwijnt de leeftijdsdiscriminatie en is het uiteindelijke oordeel in beginsel aan de rechter. Het uitgangspunt wordt, mede gelet op internationale verdragen, processuele bekwaamheid voor minderjarigen. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de psychologische gevolgen voor minderjarigen op dit gebied. Daarnaast zorgt lid 5 ervoor dat de verantwoordelijke bewindspersoon

snel kan ingrijpen en op een eenvoudige wijze de procesrechtelijke regelingen kan versoepelen. Uiteraard zijn er ook andere voorstellen of wijzigingen denkbaar. In dit voorstel wordt rekening gehouden met vele in de literatuur aangekaarte belangen en kritiekpunten, hetgeen het debat kan aanzwengelen in de hoop dat de wetgever nu eindelijk actie zal ondernemen.

## Conclusie

In deze verhandeling hebben we achtereenvolgens het uitgangspunt van processuele bekwaamheid van de minderjarige in het civiele recht, de regelingen in het straf- en bestuursprocesrecht, de psychologische aspecten van procesonbekwaamheid, de in de literatuur gedane voorstellen ter verbetering van de huidige situatie en een definitief voorstel ten behoeve van de wetgever gezien. Ten aanzien van laatstgenoemd onderwerp hebben we kort stilgestaan bij de noodzakelijkheid van en de diverse opvattingen over verbetering van de regelgeving.

Concluderend kunnen we het antwoord op de centrale vraag uit deze bijdrage vaststellen. De vraag luidde als volgt: in hoeverre volstaat de huidige wet- en regelgeving op het gebied van de processuele onbekwaamheid van minderjarigen en welke voorstellen kunnen er ter verbetering gedaan worden? We kunnen het antwoord nu aldus formuleren: de huidige wet- en regelgeving op het gebied van de processuele onbekwaamheid van minderjarigen binnen het civiele recht volstaat niet. Het huidig wettelijk uitgangspunt is achterhaald en verouderd. De onderlinge verschillen tussen diverse rechtsgebieden (zoals het straf- en bestuursprocesrecht) en de vele losse uitzonderingen binnen het civiele recht zelf, maken het systeem tot een rommelig, onoverzichtelijk en onbegrijpelijk geheel. Ter verbetering van de huidige situatie worden er in de literatuur tal van oplossingen aangedragen. Hoewel deze oplossingen inhoudelijk verschillen, is men het erover eens dat er verandering moet komen. Een voorgesteld wetsartikel in dit kader beoogt een oplossing voor de problematiek te bieden en het debat aan te zwengelen.●

1. J.A.M. Hendriks, ‘Wie ‘hoort’ er bij mij: van wie mag/moet ik houden?’, Tijdschrift relatierecht en praktijk, nr. 8 december 2017, p. 32.  
2. Lambermon in M. Hoogsteder & S. Vriese (red.), *Hechting en loyaliteit*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2010.  
3. Crittenden & Ainsworth & Lambermon in M. Hoogsteder & S. Vriese (red.), *Hechting en loyaliteit*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2010.

4. S. Minuchin, *Gezinstherapie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum 2008.

5. J. Meijs, *Puberteit. De smalle weg naar innerlijke vrijheid*, Zeist: Uitgeverij Christofloor 1996.  
6. Zie bijvoorbeeld I. Boszormenyi-Nagy & B.R. Krasner, *Tussen geven en nemen*, Haarlem: De Toorts 2005. Zie ook K. Singendonk & G. Meesters, *Kind en echtscheiding*, Amsterdam: Pearson 2012.  
7. Zie J.A.M. Hendriks & C.O.M. Singendonk, *Kan slapen bij papa nu wel of niet?* Tijdschrift relatierecht en praktijk, nr. 1, februari 2018, p. 31-35 en J.A.M. Hendriks, *Wie ‘hoort’ er bij mij?* Tijdschrift relatierecht en praktijk, nr. 8 december 2017, p. 32-36 en J.A.M. Hendriks, *Kan ik het nou eens een keer zelf bepalen?* Tijdschrift relatierecht en praktijk, nr. 2, maart 2018, p. 35-40.  
8. Zie art. 1:251 lid 1 BW. De wetgever gaat uit van voortgezet ouderschap en bijbehorend gezag, ook na de eventuele (vecht) scheiding. Zie I. Weijers, ‘Opinie. Is family life niet genoeg?’, *Relatierecht & Praktijk*, nr. 2017/486, 2017.  
9. J. van der Ploeg, *Stress bij kinderen*, Houten: Bohm Stafleu van Lochem Springer media 2013. Zie ook J.P. van de Ven, *Omgaan met een scheiding*, Houten: Bohm Stafleu van Lochem Springer media 2009.  
10. Zie bijvoorbeeld C.A.R.M. van Leuven & mr. M.J. de Klerk, ‘Formele en informele rechtsgangen minderjarige’, *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013, nr. 32. E. Jansen, ‘De eigen(aardige) procesbevoegdheid van de minderjarige’, *NJB* 2016/1563 van 6 september 2016, afl. 30 p. 2177-2183. P.A.J.Th. van Teeffelen, ‘Formele en informele rechtsgangen minderjarige’, *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013, nr. 62, p. 60-70.  
11. De weergegeven lijst is niet uitputtend; er zijn nog vele andere opvattingen. De belangrijkste opvattingen zijn weergegeven.  
12. C.A.R.M. van Leuven & mr. M.J. de Klerk, ‘Formele en informele rechtsgangen minderjarige’, *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013, nr. 32, p. 37. Opmerkelijk is overigens dat genoemde auteurs ten minste 15 uitzonderingen onderscheiden, terwijl de Hoge Raad dit niet lijkt te beseffen en in een recent arrest spreekt van ‘slechts enkele uitdrukkelijk in de wet geregelde gevallen’. Dat is onjuist. Zie HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535, r.o. 3.5.2.  
13. C.A.R.M. van Leuven & mr. M.J. de Klerk, ‘Formele en informele rechtsgangen minderjarige’, *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013, nr. 32, p. 36-37.  
14. Zie [www.verwey-jonker.nl/publicaties/2003/minderjarigen\\_als\\_procespartij](http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2003/minderjarigen_als_procespartij). Het Verwey-Jonker Instituut is een onderzoeksinstituut dat gevraagd en ongevraagd onderzoek doet naar allerlei maatschappelijke en actuele vraagstukken op een breed scala aan terreinen.  
15. M.J. Steketee, A.M. Overgaag & K.T. Lünemann, *Minderjarigen als procespartij? Een onderzoek naar de bijzonder curator en een formele rechtsingang voor minderjarigen*. Utrecht, 2003, p. 93 en verder. Te raadplegen op [www.verwey-jonker.nl/doc/jeugd/D4393291\\_def1.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/jeugd/D4393291_def1.pdf).  
16. M.J. Steketee, A.M. Overgaag & K.T. Lünemann, *Minderjarigen als procespartij? Een onderzoek naar de bijzonder curator en een formele rechtsingang voor minderjarigen*. Utrecht, 2003, p. 95.  
17. E. Jansen, ‘De eigen(aardige) procesbevoegdheid van de minderjarige’, *NJB* 2016/1563 van 6 september 2016, afl. 30 p. 2177-2183.  
18. E. Jansen, ‘De eigen(aardige) procesbevoegdheid van de minderjarige’, *NJB* 2016/1563 van 6 september 2016, afl. 30 p. 2177-2183.  
19. P.A.J.Th. van Teeffelen, ‘Formele en informele rechtsgangen minderjarige’, *EB Tijdschrift voor scheidingsrecht* 2013, nr. 62, p. 60-70.  
20. Op de plaats van \* moet een wetsartikelnummer geplaatst worden. Dit is voor dit voorstel verder niet van belang.



# Vaccinatie van kinderen, vrijheid of plicht?



**Rudolf Willem van Dam**  
Redacteur

In het kader van de COVID-19 pandemie wordt door verschillende farmaceutische bedrijven in de wereld gezocht naar een vaccin tegen deze besmettelijke ziekte.<sup>1</sup> Zodra het vaccin hiertegen beschikbaar komt zal het naar alle waarschijnlijkheid vrijwillig worden aangeboden. Allereerst zullen waarschijnlijk zorgmedewerkers en risicogroepen het aanbod krijgen om gevaccineerd te worden. Daarnaast speelt ook jaarlijks de discussie weer op rondom het vaccin tegen griep, dat standaard wordt aangeboden aan risicogroepen. Het zou volgens sommige onderzoekers niet zeker zijn of het griepvaccin effectief beschermt tegen griep.<sup>2</sup> Dit is wederom een vrijwillige vaccinatie, waarbij de vaccinatiegraad jaarlijks tussen de vijftig en zeventig procent ligt.<sup>3</sup>

In 2019 was in de periode van juni tot eind augustus sprake van een mazelenepidemie op Urk. Dit heeft, volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), destijds tot 32 mazelenpatiënten geleidt. Het ging hierbij in vrijwel alle gevallen om niet-gevaccineerde kinderen.<sup>4</sup> Het vaccineren van kinderen volgens het rijksvaccinatieprogramma is vrijwillig. Ouders kiezen er in Nederland zelf voor of ze hun kinderen wel of niet vaccineren tegen kinderziektes. Inmiddels is de epidemie van deze mazelen op Urk voorbij maar blijft het een feit dat in sommige, met name gereformeerde, gemeentes sprake is van een lage vaccinatiegraad tegen de ziektes die in het rijksvaccinatieprogramma zijn opgenomen.<sup>5</sup> Daarnaast is er ook sprake van een nieuwe trend onder jonge ouders

om hun kinderen om niet-religieuze redenen te onthouden van vaccinaties. Hierbij worden verscheidene redenen aangedragen door deze ‘*antivax*’ ouders, waarbij vaak aan de wetenschappelijke accuraatheid getwijfeld kan worden.

Het verschil tussen voorbeelden als enerzijds het jaarlijkse griepvaccin en anderzijds het mazelenvaccin, is dat er sprake is van de vrijwillig keuze van het individu zelf in het geval van het griepvaccin, en de keuze van de ouders over hun kind bij het mazelenvaccin. Immers kan een volwassene die tot de risicogroep behoort van griep, er zelf voor kiezen om wel of niet gevaccineerd te worden. Van kinderen wordt nog niet verwacht dat

zij deze keuze zelf kunnen maken. In dit artikel zal ik kort ingaan op de redenen die ouders die hun kinderen om niet-religieuze redenen niet vaccineren aandragen. Daarna zal ik ingaan op de vraag of het ethisch wenselijk is, om in Nederland het vaccineren van kinderen volgens het rijksvaccinatieprogramma verplicht te stellen.

*“Er is sprake van een nieuwe trend onder jonge ouders om hun kinderen om niet-religieuze redenen te onthouden van vaccinaties.”*

Om te beginnen kan een vaccinatie op verschillende manieren plaatsvinden. Bij het BMR-vaccin, het vaccin tegen mazelen, de bof en rodehond, is sprake van het injecteren van verzwakte virussen. Het afweersysteem detecteert de verzwakte virussen en leert om hier antistoffen tegen aan te maken. De virussen die normaal gesproken deze ziektes veroorzaken zijn in dit vaccin genetisch sterk aangepast, waardoor zo goed als onmogelijk is om deze ziektes van de vaccinatie te krijgen.<sup>6</sup> Wel kan het afweersysteem, dankzij deze ervaring met de verzwakte virussen, iemand beschermen als diegene in contact komt met de daadwerkelijke virussen. Hierdoor is iemand beschermd tegen deze ziektes zonder ooit ziek te zijn geweest.<sup>7</sup> Een andere methode die wordt gebruikt is het injecteren met specifieke eiwitten die zich op een virus bevinden. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan bij het vaccineren tegen het humaan papillomavirus, een virus dat baarmoederhalskanker kan veroorzaken. Het afweersysteem leert de specifieke eiwitten die zich op het humaan papillomavirus bevinden te herkennen waardoor, zodra iemand met het gehele virus in contact komt, het lichaam direct antistoffen aan kan maken.<sup>8</sup> Bij beide methodes, die veelvuldig gebruikt worden, is het dus niet of nauwelijks mogelijk om de ziekte waartegen gevaccineerd wordt van het vaccin zelf op te lopen.

Volgens sommigen zouden vaccinaties kwalijke gevolgen kunnen hebben. Dit zou volgens dergelijke personen onder andere komen doordat vaccinaties de stof formaldehyde bevatten. Formaldehyde is inderdaad een giftige stof.<sup>9</sup> Een vaccinatie bevat echter formaldehyde vanwege de eigenschap van formaldehyde om bacteriegroei tegen te gaan, waardoor er geen schadelijke bacteriën in de vaccins kunnen groeien. Daarnaast is de dosis formaldehyde in een vaccin niet schadelijk, ter vergelijking zit in één peer twintig tot veertig keer zoveel formaldehyde als in een vaccin.<sup>10</sup> Het is dus onzin om dit als reden te gebruiken om af te zien van vaccinatie.

Een andere reden die vaak in het geval van het weigeren van het BMR-vaccin wordt gegeven, is dat het BMR-vaccin tot autisme zou kunnen leiden. Dit is ooit uit een, inmiddels ingetrokken, studie geconcludeerd. Het verband tussen het BMR-vaccin en autisme is inmiddels compleet onderuitgehaald door medisch onderzoek.<sup>11</sup> De laatste veelgebruikte reden om vaccinatie te weigeren die ik zal bespreken is dat vaccinaties het immuunsysteem van kinderen negatief zou beïnvloeden, vanwege het binnen een te korte periode achter elkaar toedienen van de vaccinaties. Dit zou bijvoorbeeld tot hogere vatbaarheid voor andere ziektes of een gevaarlijke te sterke activatie van het afweersysteem kunnen leiden. Deze claims zijn uitgebreid onderzocht en geen valide redenen om van vaccinatie af te zien.<sup>12</sup> Er zijn wel risico's aan vaccinatie verbonden, maar deze risico's zijn zo minimaal dat hier geen angst voor hoeft te bestaan.<sup>13</sup>

*“Er zijn wel risico's aan vaccinatie verbonden, maar deze risico's zijn zo minimaal dat hier geen angst voor hoeft te bestaan.”*

Een goede reden om kinderen niet te laten vaccineren, is als een vaccinatie geen effect zou hebben in de bescherming tegen ziektes. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kinderen met een vorm van Common-variable immunodeficiency (CVID). CVID-patiënten kunnen niet of vermindert antilichamen aanmaken nadat zij in contact zijn geweest met virussen.<sup>14</sup> Daardoor is het voor CVID-patiënten vaak niet mogelijk om na een vaccinatie effectief beschermt te zijn tegen ziektes waartegen gevaccineerd wordt. CVID-patiënten en andere mensen met aandoeningen waardoor er sprake is van een verzwakt afweersysteem, zoals bijvoorbeeld onbehandelde HIV-patiënten, zullen dus risico blijven lopen op de ziektes waar het rijksvaccinatieprogramma tegen vaccineert.

Het belang van vaccinatie komt van zowel het voorkomen van ziektes op individueel niveau, als van het voorkomen van ziekte-epidemieën in de populatie. Op individueel niveau kan een persoon niet meer ziek worden dankzij een vaccinatie, op populatieniveau is het zo dat epidemieën voorkomen kunnen worden dankzij een groot deel van de populatie dat gevaccineerd is. Dit komt door zogenaamde *herd-immunity*. *Herd-immunity* houdt in dat, doordat een groot deel van de populatie antilichamen heeft tegen een bepaalde ziekte, een ziekte zich niet meer kan verspreiden waardoor individuen zonder antilichamen niet ziek kunnen worden.<sup>15</sup> Dankzij



*herd-immunity* is de kans voor bijvoorbeeld COVID-patiënten en onbehandelde hiv-patiënten om een ziekte als mazelen op te lopen minimaal. Het percentage van de populatie dat antilichamen tegen een ziekte dient te hebben waardoor *herd-immunity* optreedt, verschilt per ziekte.<sup>13</sup>

Op basis van *herd-immunity* stel ik dat wel of niet vaccineren een van de weinige medisch-ethische dilemma's is waarbij het aanmoedigen van een bepaalde kant sterk verdedigd kan worden. Immers gaat vaccinatie niet slechts om het zichzelf beschermen tegen ziektes, maar ook om het beschermen van mensen die niet gevaccineerd kunnen worden. Ik bepleit dan ook dat op medisch-rationeel niveau het zoveel toestemming verkrijgen tot vaccinatie door mensen, en het bewust maken van de veiligheid en voordelen van vaccinatie, een goede zaak is om de volksgezondheid te beschermen.

*“Op basis van herd-immunity stel ik dat wel of niet vaccineren een van de weinige medisch-ethische dilemma's is waarbij een bepaalde kant sterk verdedigd kan worden.”*

De laatste jaren is er echter sprake van een dalende trend van het aantal kinderen dat gevaccineerd wordt volgens het rijksvaccinatieprogramma. Momenteel is dit percentage stabiel, maar nog niet terug op het niveau van rond 2010.<sup>16</sup> In de politiek is het idee van het algemeen verplicht stellen van ouders om hun kinderen te vaccineren als deze trend zich niet omdraait ter sprake gekomen. Dit kwam notabene van de liberale Klaas Dijkhoff, fractievoorzitter van de VVD.<sup>17</sup> Een dergelijke vaccinatieplicht van kinderen is bijvoorbeeld Frankrijk al van kracht. Het gevolg is daar geweest dat het aantal gevaccineerde kinderen toenam, wat dus laat zien dat dergelijke wetgeving effectief kan zijn.<sup>18</sup> Het idee van een verplichte preventieve maatregel om ziekte-epidemieën in de populatie te voorkomen gaat echter in tegen het medisch-ethische principe van de autonomie van patiënten. Het is in de moderne geneeskunde in de eerste plaats belangrijk wat de wensen van patiënten zijn, ervan uitgaande dat deze wensen zonder toedoen van bijvoorbeeld een psychische aandoening worden gevormd. Tegenover de autonomie van de patiënt is het paternalisme van de arts te plaatsen. Dit houdt in dat een arts uitgaat van wat volgens de moderne medische wetenschap de meest effectieve behandeling is, en dit probeert toe te passen bij het behandelen van patiënten.



Afbeelding ter illustratie. Bron: Pexels.com

Dit conflict tussen de autonomie van de patiënt en het paternalisme van een arts wordt bij een vaccinatieplicht voor kinderen gewonnen door het paternalisme. Ouders zouden daarbij geen keuze meer hebben of ze hun kinderen deze preventieve behandeling wel of niet laten ondergaan. Het is erg lastig om te stellen dat de medische keuzevrijheid, waar de laatste decennia zo veel vooruitgang in is geboekt, beperkt zou moeten worden op dit punt. Hiervoor zou een degelijke onderbouwing moeten bestaan die een vaccinatieplicht proportioneel maakt. Daarnaast zou de vaccinatieplicht te handhaven moeten zijn om daadwerkelijk effect te hebben.

Om te beginnen zou een vaccinatieplicht voor kinderen proportioneel moeten zijn in het voorkomen van ernstig lijden door ongevaccineerde kinderen. Een ziekte zoals mazelen is in het rijksvaccinatieprogramma opgenomen vanwege de hoge mate van besmettelijkheid en het potentieel ernstige beloop van de ziekte. Mazelen kan leiden tot doofheid en hersen- en longontsteking met fatale afloop.<sup>19</sup> Ondanks dat de kans op deze complicaties niet groot is, komen ze in de praktijk vaak genoeg voor in een populatie om als grootschalig probleem te bestempelen als door een epidemie veel kinderen mazelen oplopen. Volgens schattingen zouden er van 2000 tot 2018 wereldwijd 23.2 miljoen doden aan mazelen zijn voorkomen dankzij vaccinatie.<sup>16</sup> Het is dus zeker te stellen dat mazelen een serieus te nemen aandoening is waarbij vaccinatie een belangrijke rol heeft gespeeld in het reduceren van het aantal doden. Echter is

het moeilijk om hard te maken dat een vaccinatieplicht voor bijvoorbeeld mazelen op dit moment in Nederland essentieel is, aangezien de vaccinatiegraad nog op 93 procent van de bevolking ligt.<sup>20</sup> *Herd-immunity* treedt bij mazelen volgens berekeningen op als minstens 91 tot 94 procent van de bevolking antistoffen tegen mazelen heeft.<sup>21</sup> Nederland zit hier dus nog in, waardoor het moeilijk te stellen is dat er nu een vaccinatieplicht moet worden ingevoerd om *herd-immunity* te bereiken.

Men zou kunnen trachten te stellen dat het niet vaccineren van kinderen kan leiden tot voorkombare aandoeningen. Dit zou kinderen een onnodig risico geven op deze ziektes, en het lijden aan deze ziektes zou dan op zichzelf als een vorm van kindermishandeling kunnen worden gezien aangezien de ouders aan dit risico hebben bijgedragen. Dit zou mogelijk zelfs doorgetrokken kunnen worden naar het mishandelen van andere kinderen, als het eigen kind andere kinderen met de desbetreffende ziekte zou besmetten. Een pleitbezorger van een dergelijke redenering is de Amerikaanse hoogleraar Dorit Rubinstein Reiss. Zij stelt dat ouders die ervoor kiezen om hun kinderen niet te vaccineren, aansprakelijk zouden moeten worden gesteld als een ziekte via hun kinderen overgedragen wordt aan kinderen die niet gevaccineerd kunnen worden door een onderliggende aandoening.<sup>22</sup> Hiermee stelt zij dus dat de desbetreffende ouders in dergelijke gevallen indirect schuldig zijn aan het verspreiden van voorkombare ziektes.

*“Hiermee stelt zij dus dat de desbetreffende ouders in dergelijke gevallen indirect schuldig zijn aan het verspreiden van voorkombare ziektes.”*

Een reden om vaccinatie van een kind te weigeren, kan een beroep op religieuze gronden zijn. Indien een vaccinatieplicht voor kinderen zou worden ingevoerd, zou dit als mogelijke uitzonderingsgrond kunnen gaan gelden. Door sommige ouders die tot bijvoorbeeld een gereformeerde gemeenschap behoren, wordt vaccinatie gezien als indruisend tegen de wil van God.<sup>5</sup> Dit is een puur levensbeschouwelijke reden om van vaccinatie af te zien, het is daarom moeilijk om met wetenschappelijke argumenten hier tegenin te gaan. Ik zie religieuze redenen als een meer valide grondslag voor vaccinatieweigering, dan misvattingen rondom de veiligheid van vaccinaties. Als een vaccinatieplicht voor kinderen zou worden ingevoerd, wordt de vrijheid van religie dus enigszins ingeperkt. Vrijstellingen om religieuze redenen worden

soms gezien als uiting van het respect dat Nederland heeft voor levensbeschouwelijke pluriformiteit. Het is dus mogelijk dat door zowel confessionele politici als voor politici die voorstander zijn van dergelijke levensbeschouwelijke pluriformiteit er een vorm van weerstand tegen een dergelijke inperking van de religieuze vrijheid op wordt nagehouden. Echter moet men wel in het achterhoofd houden dat het hier mogelijk om een proportionele inperking van de religieuze vrijheid gaat, vanwege het potentieel aantal te redden levens. Een interessant vraagstuk bij weigering om religieuze redenen, ontstaat bij vaccins waar varkensgelatine in verwerkt is. Het is voor te stellen dat islamitische en joodse mensen hierdoor zouden gaan weigeren om hun kinderen deze vaccinaties te laten ontvangen, aangezien varken door beide religies als onrein wordt gezien.<sup>23</sup> In sommige versies van het BMR-vaccin zit varkensgelatine verwerkt, waardoor dit vaccin dus varken bevat.<sup>24</sup> Volgens sommige geleerden binnen deze religies is gelatine een dergelijk chemisch bewerkt deel van varkens, waardoor het niet meer gezien kan worden als varken.<sup>25</sup> Deze conclusies gelden natuurlijk niet voor alle gelovigen die varken weigeren, waardoor met de ingrediënten van vaccins rekening zou moeten worden gehouden indien ze verplicht worden.

Tenslotte moet men zich afvragen of de vaccinatieplicht voor kinderen te handhaven zou zijn. In landen waar een dergelijke plicht al geldt, zoals Frankrijk, wordt gebruik gemaakt van een vaccinatie-certificaat. Ouders verkrijgen een dergelijk certificaat van een arts die de vaccinaties toegediend heeft aan hun kind, waarna zij dit certificaat aan de school waar het kind bij ingeschreven staat dienen te tonen.<sup>26</sup> Als zij dit certificaat niet kunnen tonen, dienen zij het kind zo spoedig mogelijk te laten vaccineren. Als dit alsnog niet gebeurt, is het in Frankrijk mogelijk om de ouders strafrechtelijk te vervolgen voor kindermishandeling, zoals ik reeds eerder heb beschreven wat de situatie zou kunnen worden in Nederland bij een vaccinatieplicht. Aangezien hier al een aantal veroordelingen uit zijn voortgekomen, is het dus uitvoerbaar om erop toe te zien dat ouders de vaccinatieplicht naleven.<sup>27</sup> Een mogelijk probleem blijft hierbij echter wel dat een arts, om wat voor reden dan ook, een vals certificaat van vaccinatie voor de ouders van een kind zou kunnen maken. De enige manier om dan alsnog te controleren of het kind daadwerkelijk gevaccineerd is, is dat een onafhankelijke instantie het kind op antistoffen tegen de desbetreffende ziekte zou testen. Het beleid zou kunnen zijn om dit standaard bij alle kinderen te doen. Dit is echter zeer lastig te coördineren en vrij invasief,



aangezien er dan bloed bij alle kinderen in een land zou moeten worden afgenomen. Er blijven dus wel een aantal problemen aanwezig bij het handhaven van een vaccinatieplicht voor kinderen.

*“Een interessant vraagstuk bij weigering om religieuze redenen, ontstaat bij vaccins waar varkensgelatine in verwerkt is.”*

Concluderend zou ik stellen dat een vaccinatieplicht voor kinderen momenteel nog niet proportioneel is om in te voeren in Nederland. Nederland voldoet momenteel nog aan het aantal mensen met antistoffen tegen de ziektes waartegen gevaccineerd wordt om *herd-immunity* te verkrijgen.<sup>14</sup> Het beste zou naar mijn idee zijn om in de eerste plaats alle misinformatie rondom vaccinatie tegen te gaan, om zo het aantal gevaccineerde kinderen weer op het niveau van rond 2010 te krijgen. Als dit niet lukt en het aantal gevaccineerde kinderen alsnog onder het vereiste aantal voor *herd-immunity* komt, zou het proportioneel worden om alsnog tot een vaccinatieplicht voor kinderen over te gaan. Dit zou dan gebaseerd moeten worden op het Franse model. Er zou dan gelet moeten worden op dat de vaccinaties geen varken bevatten, zodat daar geen morele bezwaren voor gelovigen over kunnen worden ontstaan. De religieuze vrijheid en de autonomie van de patiënt zou hierdoor wel verminderd worden, maar daar staat tegenover dat de volksgezondheid hiervan zeer sterk zou profiteren door het beschermen van risicogroepen. Onze liberale samenleving kent veel vrijheden, maar daardoor ook veel verantwoordelijkheden. Het laten vaccineren van zoveel mogelijk kinderen zie ik als een van deze verantwoordelijkheden.●

1. T. Thanh Le et al. *The COVID-19 vaccine development landscape*. *Nat. Rev. Drug Discov.* 2020;19(5): 305-306.
2. Grip op griep', Gezondheidsraad, <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2014/06/11/grip-op-griep>
3. 'Griepvaccinaties per gemeente', Volksgezondheidzorg.info, <https://www.volksgezondheidzorg.info/onderwerp/influenza/regionaal-internationaal/regionaal#node-griepvaccinaties-gemeente>
4. 'Mazelen in Nederland', RIVM, <https://www.rivm.nl/mazelen/mazelen-in-nederland#:~:text=In%202019%20zijn%20er%20tot,gevaccineerde%2C%20orthodox%2Dprotestante%20schoolkinderen.>
5. 'Acceptatie van vaccinatie in de reformatorische gezindte', RIVM, <https://www.rivm.nl/acceptatie-van-vaccinatie-in-reformatorische-gezindte>
6. 'The 20 Most Frequent Objections to Vaccinations – and Responses by Immunisation Experts of the Robert Koch Institute and the Paul-Ehrlich-Institut', Robert Koch Institut, [https://www.rki.de/EN/Content/Institute/DepartmentsUnits/InfDiseaseEpidem/Div33/Objections\\_and\\_Responses.html](https://www.rki.de/EN/Content/Institute/DepartmentsUnits/InfDiseaseEpidem/Div33/Objections_and_Responses.html)

*Objections\_and\_Responses.html*

7. 'BMR-vaccinatie bij 14 maanden, 9 jaar', RIVM
8. H. Malik et al. *Human Papillomavirus: Current Status and Issues of Vaccination*. *Arch Virol.* 2014;159(2): 199-205.
9. M. H. Fischer. *The Toxic Effects of Formaldehyde and Formalin*. *J Exp Med.* 1905;6(4-6): 487–518.
10. 'Watziterineenvaccin?', RIVM, <https://rijksvaccinatieprogramma.nl/vaccinaties/wat-zit-er-in>
11. F. DeStafeno et al. *MMR vaccine and autism: an update of the scientific evidence*. *Expert Rev Vaccines.* 2004;3(1):19-22.
12. A. L. Gregson et al. *Does antigenic overload exist? The role of multiple immunizations in infants*. *Immunol Allergy Clin North Am.* 2003;23(4):649-664.
13. 'Fact or Fiction?: Vaccines Are Dangerous', *Scientific American*, <https://www.scientificamerican.com/article/fact-or-fiction-vaccines-are-dangerous/>
14. L. Hammarström et al. *Selective IgA deficiency (SIgAD) and common variable immunodeficiency (CVID)*. *Clin Exp Immunol.* 2000; 120(2): 225–231.
15. P. Fine et al. 'Herd Immunity': A Rough Guide. *Clin Infect Dis.* 2011; 52(7): 911-916.
16. 'Trend vaccinatiegraad zuigelingen', Volksgezondheidzorg.info, <https://www.volksgezondheidzorg.info/onderwerp/vaccinaties/cijfers-context/trends#node-trend-vaccinatiegraad-zuigelingen>
17. 'Klaas Dijkhoff over vaccinatie', VVD, <https://www.vvd.nl/nieuws/klaas-dijkhoff-over-vaccinatie/>
18. 'Vaccination rates rise in Italy and France after law change', *nature*, <https://www.nature.com/articles/d41586-019-02193-4>
19. 'Measles', WHO, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/measles>
20. 'Vaccinatiegraad stabiel, deelname daalt niet langer', RIVM, <https://www.rivm.nl/nieuws/vaccinatiegraad-stabiel-deelname-daalt-niet-langer>
21. P. Plans et al. *Lack of herd immunity against measles in individuals aged <35 years could explain re-emergence of measles in Catalonia (Spain)*. *Int J Infect Dis.* 2014;18: 81-83.
22. D. R. Reiss. *Compensating the Victims of Failure to Vaccinate: What Are the Options?* *Cornell J Law Public Policy.* 2014;23(3): 595-633.
23. 'Why Does the Bible Prohibit Eating Pork?', *Oxford Biblical Studies Online*, [https://global.oup.com/obso/focus/focus\\_on\\_why\\_does\\_the\\_bible\\_prohibit\\_eating\\_pork/](https://global.oup.com/obso/focus/focus_on_why_does_the_bible_prohibit_eating_pork/)
24. 'Pork gelatine use in NHS vaccines 'disappointing'', BBC, <https://www.bbc.com/news/health-45939514>
25. 'Religion and Vaccines', IVS, <http://vaccinesafety.edu/Religion.htm>
26. 'Which vaccinations are compulsory for children in France?', *The Local France*, <https://www.thelocal.fr/20190906/which-vaccinations-are-compulsory-for-children-in-france>
27. 'Freedom to ignore French vaccination program – a court case', *The Skeptical Raptor*, <http://www.skepticalraptor.com/skepticalraptorblog.php/freedom-vaccinate-france-a-court-case/>

# De Syrische sanctie-paradox

## Hoe de internationale sancties tegen Syrië de gewone burger meer dan het regime raken



**Jurian Bos**  
Hoofdredacteur

Ingegeven door de steeds penibeler wordende economische situatie gingen demonstranten de afgelopen weken in verschillende steden in het zuiden van Syrië de straat op.<sup>1</sup> Deze protesten zijn opmerkelijk te noemen, daar juist het zuidelijke gedeelte van het door oorlog verscheurde land stevig in de greep van de dictator Bashar Al-Assad is. Deze vorm van opstand tegen het regime toont daarom de wanhoop aan die heerst onder een groot deel van de Syrische bevolking. Deze wanhoop is niet ongegrond. De totale economische schade van de oorlog die al jarenlang woedt werd onlangs nog geschat op ruim €530 miljard, rond de tachtig procent van de bevolking leeft in armoede, en de waarde van de Syrische munt is recentelijk tot een nieuw dieptepunt gedaald.<sup>2</sup> Deze instorting van de economie valt eveneens te wijten aan de financiële sancties opgelegd door de Europese Unie en de Verenigde Staten. Deze sancties werden vanaf 2011 ingesteld als reactie op de gewelddadige onderdrukking door het Syrische regime van zijn eigen bevolking en bevatten onder andere een olie-embargo en andere uitvoerbeperkingen, waarmee de export van het land praktisch lam werd gelegd. De impact van deze sancties op de Syrische burgerbevolking is immens. Met het verlengen van de Europese sancties tot en met 2021 en de uitbreiding van sancties door de Verenigde Staten in aantocht, is het verstandig de achtergrond en impact van deze economische beperkingen onder de loep te nemen..



## De achtergrond van de sancties

### *De Verenigde Naties*

Met de uniformiteit van sancties als voornaamste doel liggen sancties door de Verenigde Naties het meest voor de hand. Op grond van het VN-Handvest kan de Veiligheidsraad immers staten opdragen dwangmaatregelen te nemen tegen een regime handelend in strijd met het Handvest.<sup>3</sup> Zo kunnen bijvoorbeeld diplomatieke, economische, of verkeersbetrekkingen met een staat worden verbroken. Opvallend genoeg heeft de Veiligheidsraad tot op heden echter nog geen enkele diplomatieke sanctie tegen de regering van Assad ingesteld en blijft het bij vrijblijvende resoluties. Dat is allesbehalve een gevolg van het doodzwijgen van de Syrische burgeroorlog, in totaal werden immers maar liefst veertien resoluties aangaande inmenging in het conflict ingediend; sommige daarvan zelfs opgesteld door meer dan dertig lidstaten tezamen.<sup>4</sup> Bij al deze resoluties voltrok zich echter een patroon, met twee duidelijke spelbrekers in het verhaal die samen symbool staan voor de gevoelige geopolitieke aard van de kwestie. Rusland en China hebben, als permanente leden van de Veiligheidsraad, immers een vetorecht tot hun beschikking waarmee ze de ingediende resoluties systematisch naar de prullenbak verwezen. Beide landen onderhouden immers warme banden met het gewelddadige Syrische regime, en doen blijkens hun weinig krachtige argumentatie geen moeite dit te verhullen. Zo stelde toenmalig Chinees vertegenwoordiger Li Baodong in 2012 dat maatregelen in zouden druisen tegen ‘the country’s sovereignty, independence and territorial integrity’, kenmerken die China zelf ironisch genoeg bij bepaalde buurlanden juist niet lijkt te respecteren.<sup>5</sup>

### De Europese Unie

De Europese Unie was een stuk eenduidiger in haar besluitvorming, en al in mei 2011 – twee maanden na de start van de burgeroorlog – volgde de eerste verordening met betrekking tot beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Syrië.<sup>6</sup> De Raad van de Europese Unie is immers bevoegd sancties op te leggen aan bijvoorbeeld regeringen van niet-EU landen, en personen (lees: terroristen), met als doel dier activiteiten een halt toe te roepen.

Deze Verordening (EU) nr. 442/2011 had vrijwel uitsluitend betrekking op het bevriezen van fondsen van personen direct betrokken bij de oorlog, en het

verbieden van het verhandelen van ‘uitrusting die voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt’.<sup>7</sup> Na een reeks steeds verdergaande sancties werd in september van dat jaar de betreffende resolutie geamendeerd, en trad Verordening (EU) nr. 878/2011 in werking. Hiermee werd de import van Syrische olie en andere petroleumproducten verboden. Deze resolutie was een flinke klap voor de reeds worstelende Syrische economie, aangezien Duitsland, Italië, Frankrijk en ook Nederland namelijk veruit de grootste afnemers van Syrische olie waren.<sup>8</sup>

*“Over de effectiviteit van deze doelgerichte sancties bestaat onder experts geen algehele consensus, maar desondanks werden de maatregelen elk jaar verlengd.”*

Latere resoluties verboden onder andere de handel in goud, diamanten en andere luxegoederen. Ook werd er een handelsembargo ingesteld op telecommunicatieapparatuur en materiaal dat voor het fabriceren van wapens gebruikt zou kunnen worden. De Europese Unie spreekt hier van *smart sanctions*, die uitsluitend bedoeld zijn om ‘de leden van het Syrisch regime, hun medestanders en bedrijven en zakenmensen die profiteren van banden met het regime’ te straffen. Over de effectiviteit van deze doelgerichte sancties bestaat onder experts geen algehele consensus,<sup>9</sup> maar desondanks werden de maatregelen elk jaar verlengd. Eind mei 2020 werd door de Raad wederom besloten deze sancties met een jaar te verlengen, aangezien de onderdrukking van de Syrische burgerbevolking volgens de Raad voort blijft duren.<sup>10</sup>

### De Verenigde Staten

De Amerikaanse sancties kennen een langere geschiedenis dan die opgelegd door de Europese Unie, en bestaan uit een steeds ingrijpender lagensysteem. De eerste beperkende maatregelen tegen het land dateren al uit 1979, toen Syrië op de *List of states sponsoring terrorism* werd geplaatst van het *State Department*, als gevolg van een islamitische revolutie die in verschillende grote steden woedde.<sup>11</sup> Als gevolg hiervan is handel tussen de twee landen in apparatuur die mogelijk voor militaire doeleinden gebruikt zou kunnen worden al meer dan veertig jaar verboden. In 2003 volgden cumulatieve sancties, die onderdeel uitmaakten van de *War on Terror* opgezet door toenmalig president George W. Bush. Een

lijst met sancties tegen individuen werd na het uitbreken van de burgeroorlog in 2011 dan ook slechts uitgebreid, in plaats van opgesteld.

Volgend op een speech waarin hij Assad verzocht om af te treden, tekende president Barack Obama later dat jaar een Executive Order<sup>12</sup> waarmee ook alle rekeningen van de Syrische regering werden bevroren, er een verbod kwam op de import van Syrische olie en algehele handel met het regime uit den boze werd. Ook in de jaren daarop volgde Obama grotendeels dezelfde lijn als Europa en werden voornamelijk individuen op de zwarte lijst geplaatst.

Zijn opvolger Donald Trump begon zijn ambtstermijn begin 2017 door het tekenen van *Executive Order 13769*, die een veelbesproken en wijd bekritiseerde *travel ban* aankondigde.<sup>13</sup> Deze *Executive Order* hield geen directe sanctie tegen Syrië in, maar introduceerde wel een toegangsverbod van Syrische vluchtelingen. Het besluit werd na de rechtszaak *Washington v. Trump*<sup>14</sup> na twee maanden echter ingetrokken en vervangen door een minder ingrijpende regeling. De focus van zijn buitenlandse politiek leek de jaren erna meer op Noord-Korea en Iran te liggen, en de bestaande sancties tegen Syrië werden voornamelijk in stand gehouden en dus amper uitgebreid.

Dit was de situatie tot 20 december 2019, toen de *Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019* – kortweg de *Caesar Act* – rechtsgeldig werd verklaard. Deze wet, die nog hevigere sancties oplegt aan elke overheid, instelling of individuele persoon die handelt met het Syrische regime, is volgens *Secretary of State* Mike Pompeo het uitgelezen wapen om het regime van Assad de das om te doen: ‘The Caesar Act sends a clear signal that no external actor should enter into business with or otherwise enrich such a regime.’<sup>15</sup> Het grote verschil met het opstapelende sanctiepatroon dat reeds van kracht was is namelijk dat de *Caesar Act* niet exclusief gericht is op het aanpakken van Amerikaanse en Syrische entiteiten, maar ook secundaire sancties oplegt aan bedrijven met andere nationaliteiten die actief zijn in een sector van de Syrische economie.<sup>16</sup> Hiermee draagt de *Caesar Act* bij aan een verdere economische isolatie van Damascus en omstreken.

Deze bepalingen, die in juni 2020 daadwerkelijk in zijn gegaan, zullen ongetwijfeld ook enorme repercussies hebben voor buurland Libanon. Beide economieën waren historisch gezien al nauw met elkaar verweven, en vier maanden na het uitbreken van de burgeroorlog

werd het aantal geschatte transacties tussen beide landen in die periode geschat op twintig miljard dollar<sup>17</sup>; een groot deel van de Syrische elite parkeerde hun geld in die tijd immers in het buurland. De timing van de *Caesar Act* had voor het kleine Libanon niet ongunstiger kunnen uitpakken. Door slechte financiële planning, jarenlange corruptie en de plotselinge uitbraak van het coronavirus staat het land aan de rand van een economische crisis die de decennia van relatieve welvaart in Beiroet ernstig bedreigt.<sup>18</sup> Gevreesd wordt dat de instorting van de Libanese economie niet de enige vorm van ‘*collateral damage*’ is die veroorzaakt wordt door de steeds verder oplopende sancties.

*“Gevreesd wordt dat de instorting van de Libanese economie niet de enige vorm van ‘collateral damage’ is die veroorzaakt wordt door de steeds verder oplopende sancties.”*

### De economische situatie in Syrië

Door de *Caesar Act* wordt zakendoen met Syrië dus nog moeilijker en riskanter gemaakt. Een direct gevolg hiervan is de val van de Syrische lira, die drie keer in waarde is gehalveerd sinds het aankondigen van de sancties in januari van dit jaar.<sup>19</sup> Illustratief is de vergelijking met begin 2011, toen een Amerikaanse dollar ‘slechts’ achtenveertig lira opleverde; inmiddels is dit getal gestegen tot bijna drieduizend.

De vrije val van de Syrische munt tekent de economische situatie in het land. Voor de burgeroorlog was Syrië een van de beter bedeelde landen in het Midden-Oosten, inmiddels hebben meer dan elf miljoen inwoners dringend behoefte aan humanitaire hulp. Winkels en apotheken houden de deuren gesloten, aangezien de waarde van de lira te snel daalt om nog prijzen vast te kunnen stellen.<sup>20</sup> De protesten in de door Assad bezette gebieden tonen dan ook aan dat Syrische burgers na een jarenlange oorlog inmiddels honger boven geweld vrezin.

Er vallen meerdere oorzaken aan te wijzen voor de penibele economische situatie van het land. De crash van de Libanese economie, de uitputting van reserves door de nog steeds voortdurende burgeroorlog en het dichtdraaien van de geldkraan door de grootste sponsors van het regime: Rusland en Iran. Een van de grootste oorzaken van de crisis zijn echter de opgelegde sancties aan de worstelende economie, die in hun poging het regime te raken de rest van het land in een vrije val meenemen.



## De impact van de sancties

Zoals gesteld zien de handelssancties voornamelijk op het verbieden van het verhandelen van ‘uitrusting die voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt’. Het probleem van deze nogal vage definitie is dat er een waslijst aan goederen bestaat die onder deze ‘uitrusting’ vallen, maar die in hun normale verschijningsvorm slechts benodigdheden zijn om bepaalde economische sectoren draaiend te houden. Denk hier bijvoorbeeld aan kunstmest, een geliefd product bij creatieve bomknutselaars, of waterreinigingsproducten die op hun beurt in chemische wapens kunnen worden getransformeerd. Zelfs bij het importeren van reserveonderdelen van dialyseapparaten – waarmee nierpatiënten worden geholpen – loopt men tegen een labyrint van regelgeving aan.<sup>21</sup>

*“Het probleem van deze definitie is dat er talloze goederen bestaan die onder deze ‘uitrusting’ vallen, maar die normaliter slechts benodigdheden zijn om bepaalde economische sectoren draaiend te houden.”*

Zoals het voorbeeld van de dialyseapparaten laat zien hebben de sancties ook een gigantische impact op de hulpverlening in het land. Hierbij dient opgemerkt te worden dat zowel de Europese als de Amerikaanse sancties uitzonderingen voor humanitaire doeleinden bevatten. Krachtens Verordening 442/2011, het eerste Europese sanctiepakket, worden deze uitzonderingen toegestaan indien ze op grond van een vergunning ‘uitsluitend [zijn] bedoeld voor humanitaire doeleinden of beschermend gebruik.’<sup>22</sup> Ook de Caesar Act spreekt van dergelijke uitzonderingen. Op dit vlak speelt echter een soortgelijk probleem als met de eerdergenoemde goederen, aangezien de term ‘humanitair’ zich eveneens in grijs gebied bevindt. In het geval van de aanvoer van voedselpakketten en medische ondersteuning valt de link met humanitaire hulp makkelijk te leggen, maar benodigdheden om defecte waterleidingen (of dialyseapparaten) te herstellen zullen minder makkelijk voor een dergelijke vergunning in aanmerking komen. Hier bovenop komt vervolgens het feit dat ngo’s vaak maanden moeten wachten voor ze hulpgoederen het land in kunnen voeren. De aanvraag van een vergunning omvat immers een zeer bureaucratisch proces, waardoor de geboden hulp vaak (te) laat de plaats van bestemming bereikt.



Door de *Caesar Act* wordt handel met het land nog verder ontmoedigd. De verwachting is dat veel internationale instellingen die eerder nog goederen aan het land leverden, uit angst voor overtreding van de verzwaarde sancties de toevoer zullen staken. De Europese Unie heeft immers geen algemeen handelsembargo ingesteld, waardoor voor Europese entiteiten handel in voedsel en (niet dubieuze) medicijnen tot voor kort nog mogelijk was. Door de uitbreiding van de Amerikaanse sancties wordt dit verkeer van goederen verder bemoeilijkt en mogelijk ook strafbaar gesteld, waardoor de, reeds schaarse, toevoer van essentiële producten uit angst voor represailles naar verwachting haast volledig zal worden gestaakt.

Waar de Europese sancties voornamelijk tegen personen gericht zijn, valt ogenschijnlijk te concluderen dat de *Caesar Act* de complete vernietiging van de Syrische economie - om zo Assad nog zwaarder onder druk te zetten – ten doel heeft. Ondertussen is het uitbreken van de burgeroorlog dit jaar al negen jaar terug, en zit Assad nog steeds op zijn zelfgecreëerde troon. Tekenend is de aankoop van twintig appartementen in Moskou ter waarde van veertig miljoen dollar, eind 2019.<sup>23</sup> Deze aankopen, bedoeld om vermogen veilig te stellen, tonen aan dat het regime dankzij zijn bondgenoten op inventieve wijze de internationale sancties weet te omzeilen.

Meerdere familieleden van Assad investeerden in de appartementen, zo ook zijn neef Rami Makhlouf,<sup>24</sup> de rijkste zakenman van Syrië. Deze familiebanden tekenen het belang van invloedrijke connecties in het land, en het in stand houden daarvan. Eind mei van dit jaar werden alle eigendommen van Makhlouf immers door Assad opgeëist, ogenschijnlijk vanwege zijn kritiek op het regime.<sup>25</sup> Deze Makhlouf, ooit door het Amerikaanse *State Department* omschreven als ‘‘Syria’s poster-boy for corruption’’, had voor het uitbreken van de oorlog rond de zestig procent van de Syrische economie in handen, juist met dank aan Assad. Dergelijke vormen van vriendjespolitiek zijn nog steeds allesbehalve uniek

en tekenen de situatie in het geplaagde land. Ondanks het net dat zich langzaam om de elite sluit, weten de allerrijksten in het land door middel van hun corrupte connecties echter in relatieve welvaart verder te leven, dit in tegenstelling tot de hongerlijdende bevolking. Een in Damascus gevestigde zakenman verklaarde tegenover de *Los Angeles Times* dat er inmiddels sprake is van een systeem waarin alleen ‘maffiosi en schurken’ kunnen overleven.<sup>27</sup> Schurken, zoals Bashar Al-Assad.

*“Een in Damascus gevestigde zakenman verklaarde dat er sprake is van een systeem waarin alleen ‘maffiosi en schurken’ kunnen overleven. Schurken, zoals Bashar Al-Assad.”*

## De complexiteit van beslissingen

De sanctie-paradox

We zijn hier bij de, nogal paradoxale, kern van het probleem beland. De sancties die het volk van het onderdrukkende regime dienen te verlossen, zorgen er ten dele juist voor dat de malaise in het land wordt vergroot. De, eerder beschreven, economische crisis zal door de *Caesar Act* waarschijnlijk alleen maar erger worden, en het land dreigt qua armoede het eveneens door oorlog verscheurde Jemen achterna te gaan.

Vanwege de redelijk centrale ligging van het land is een ‘Noord-Korea-scenario’ of totale *lockdown* ondenkbaar, en zal grenssmokkel vanuit voornamelijk Irak door de nieuwe sancties naar verwachting nog verder opleven, om zo het regime van essentiële benodigdheden te voorzien. Voor de gemiddelde Syriër is het echter onmogelijk om aan dergelijke goederen te komen, waarmee het regime in de praktijk een monopolie in de schoot geworpen krijgt. Gevreesd wordt dat de wurggreep van Assad op het land alleen maar heviger wordt, door kleine bedrijven die niet de juiste politieke connecties hebben om te overleven in een afgesloten economie nog verder te ondermijnen; een proces dat nu ook al aan de gang lijkt te zijn. In die zin kunnen nog zwaardere sancties uiterst contraproductief genoemd worden.

Ook bestaat er een niet geringe kans dat er door de *Caesar Act* wederom een groot geopolitiek spel losbarst. Zowel Rusland als Iran grijpen de burgeroorlog immers al jarenlang aan om hun invloed in het Midden-Oosten

te vergroten. Ook al werd de geldkraan de laatste jaren langzaam dichtgedraaid, de verwachting is dat beide landen de economische situatie als een nieuwe mogelijkheid zien om hun positie als grootmachten te verstevigen. Wie de Syrische economie weet te redden helpt daarmee immers ook buurland Libanon, en werft zo een nieuwe, dankbare bondgenoot. Het behoeft geen verdere uitleg dat het de Verenigde Staten er alles aan gelegen is de invloed van beide landen in het wespennest dat het Midden-Oosten is tot een minimum te beperken.

Om de invloed van Assad, Poetin en de Iraanse president Rohani enigszins in te dammen dient de economie deels weer zelfvoorzienend te worden. Ook moet de toevoer van humanitaire hulp niet verder dan noodzakelijk worden belemmerd. Concreet kan hierbij worden gedacht aan het herzien van de lijst met de reeds genoemde ‘humanitaire uitzonderingen’ om zo de bureaucratische procedure die voorafgaat aan het leveren van hulpgoederen in het belang van de Syrische burgers in te korten.

Resolutie 46/182

Ten aanzien van de hulpgoederen dient er echter een kanttekening te worden gemaakt. Het Syrische regime beroept<sup>28</sup> zich met betrekking tot de humanitaire hulp namelijk op artikel 3 van Resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties,<sup>29</sup> die in 1991 werd opgesteld om zo de coördinatie van humanitaire hulp te bevorderen. Dat bewuste artikel vermeldt onder andere dat ‘the sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected’ en ‘humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country’. Door zich hiermee in het middelpunt van de coördinatie van humanitaire hulp te plaatsen houdt de Syrische regering de regie over de hulpoperaties. Gesteund door Rusland en China in de Veiligheidsraad veranderen Assad en consorten hiermee een conflict-oplossende resolutie in een politiek pressiemiddel.

Zo bekeken klinkt de tijdrovende vergunningsprocedure voor de genoemde humanitaire uitzonderingen dus zo gek nog niet. Scherp toezicht is immers van cruciaal belang, gezien de hulpgoederen onder het toezicht oog van door Assad opgestelde commissies het land binnenkomen. Aan de andere kant speelt echter nog steeds de steeds dringender wordende behoefte aan hulp bij het Syrische volk. Er lijkt daarom sprake van een impasse; het instellen van strengere sancties als de *Caesar Act* zal de



economische crisis en de daarmee gepaarde hongersnood alleen maar aanwakkeren, terwijl het versoepelen van sancties met als doel de burgerbevolking te helpen, indirect het gedogen van het regime impliceert.

Het doorbreken van de impasse

Een gefundeerd antwoord op dit dilemma komt uit ons land. Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, Clingendael, bracht in maart van dit jaar een rapport uit betreffende de opties voor de Europese Unie tegenover het regime van Assad.<sup>30</sup> Zij bespraken daarin vijf plausibele scenario's, die varieerden van het in stand houden van de huidige situatie tot het aan de macht helpen van een bevriende autocraat. De twee opties die het meest succesvol werden geacht – betreffend het voorkomen van verdere escalatie van het conflict – brachten beiden opheffing van de meeste sancties met zich mee, in een poging de vrije val van de economie enigszins te stoppen. In hetzelfde rapport stellen de onderzoekers bovendien dat de economische sancties achteraf bezien “irrelevant to the course of conflict” waren, en dat bepaalde handelsbeperkingen, zoals eerder ook geconcludeerd, het regime zelfs steviger in het zadel hebben geholpen.

Een voorwaarde voor het opheffen van de sancties is volgens het rapport wel dat hier een versoepeling betreffende de restrictieve maatregelen omtrent humanitaire hulp opgesteld door het Syrische regime tegenover dient te staan. Dit is een logische eis, maar het grote nadeel is dat er hiervoor onderhandeld dient te worden met een oorlogsmisdadiger, die wellicht ook zijn persoonlijke sancties zal willen kwijtspelen over de ruggen van zijn in armoede levende staatsburgers. Gezien de groeiende onrust in het land bestaat er op dit moment echter de kans dat Assad gevoeliger zal zijn voor dergelijke concessies, en zal er wellicht een opening zijn om de regie over de aanvoer van de humanitaire hulp, die de bevolking zo dringend nodig heeft, terug te nemen.

### Concluderend

Het opleggen van sancties om het dictatoriale regime van Assad te ondermijnen lijkt een averechts effect te hebben gehad. Syrië bevindt zich in de grootste humanitaire crisis die het land ooit gekend heeft, en een verdere uitholling van de economie zal een nog grotere instorting van de economie en een daarmee gepaarde hongersnood tot gevolg hebben. Deze situatie zou het regime juist in de kaart kunnen spelen, en de sancties lijken bovendien

slechts een beperkt effect te hebben op de politieke elite in het land. Met de leefomstandigheden van de Syrische burgers als voornaamste prioriteit, lijkt het daarom voor zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten hoog tijd om in plaats van de harde, meer de helpende hand te tonen. ●

1. C. Cornish. “Syria Protests Erupt in Rare Show of Dissent against Assad.” *Financial Times* 8 juni 2020, ft.com
2. Cornish 2020.
3. Zie hiervoor de bepalingen in artikel 41 VN-Handvest.
4. Een voorbeeld hiervan is resolutie S/2011/612, die onder andere mensenrechtenschendingen in het land beoogde te veroordelen. Deze resolutie werd, zoals gesteld, verworpen.
5. VN-Veiligheidsraad, Security Council Members Diverge over Path towards Implementation of Draft Resolution Backing Arab League Proposal on Resolving Crisis in Syria (Press Release SC/10534, 31 januari 2012).
6. Verordening (EU) nr. 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PbEU 2011, L 121/1).
7. Art. 3(1)(a) Verordening 442/2011.
8. D.W. Lesch, *Syria: The Fall of the House of Assad*, New Haven: CT: Yale University Press 2013. p. 159-161.
9. A. Lund. “Just how ‘smart’ are sanctions on Syria?” *The New Humanitarian* 25 april 2019, thenewhumanitarian.org/
10. Raad van de Europese Unie, ‘Syrië: Sancties tegen regime met 1 jaar verlengd’ (persmededeling), 28 mei 2020, consilium.europa.eu.
11. P. Seeborg, *The Levant in Turmoil: Syria, Palestine and the transformation of Middle Eastern Politics*, New York: Palgrave Macmillan 2016, p. 107-109.
12. Executive Order 13582 of August 17, 2011, Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria (3 CFR 13582).
13. Executive Order 13769 of January 27, 2017, Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States (82 FR 8977).
14. *Washington v. Trump*, No. C17-0141, 2017 WL 462040 (W.D. Wash., 3 februari 2017).
15. M.R. Pompeo, ‘Passage of the Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019’ (Press Statement), U.S. Embassy in Syria 20 december 2019, sy.usembassy.gov.
16. B. Alloush, A. Simon. “Will more Syria sanctions hurt the very civilians they aim to protect?” *War on the Rocks*, 10 juni 2020, warontherocks.com
17. C. Cornish. “Turmoil in Lebanon is hurting Syria”. *Financial Times*, 27 november 2019, ft.com
18. B. Hubbard, ‘Lebanon’s economic crisis explodes, threatening decades of prosperity’, *The New York Times* 11 mei 2020, p. A18.
19. B. Parker. “Inflation, shortages worsen Syrian poverty on eve of new US sanctions”. *The New Humanitarian*, 9 juni 2020, thenewhumanitarian.org/ 20. Parker 2020.
21. N. Bulos, “For many Syrians, ‘smart’ sanctions are anything but”, *Los Angeles Times*, 24 december 2018, latimes.com
22. Art. 2(3) Verordening 442/2011.
23. H. Foy “Syria: Assad, his cousins, and a Moscow skyscraper”. *Financial Times*, 11 november 2019, ft.com
24. Foy.2020
25. B. Van Huët, “Machtsstrijd ontbrandt in Syrië, neef van Assad is ineens paria”, *Het Parool*, 20 mei 2020
26. A. Dawisha, *The Second Arab Awakening*. New York: W.W. Norton 2013. p.35-36
27. Bulos 2018.
28. R. Leenders & K. Mansour, ‘Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War’, *Pol. Sci. Q.* (133) 2018, afl. 2, p. 225-257. *Science Quarterly*, 2018. p. 38-40
29. Resolutie 46/182 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (19 december 1991), Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, UN Doc. A/RES/46/182.
30. E. Van Veen & O. Macharis ‘Hope springs eternal: EU options for dealing with the Assad regime’, Instituut Clingendael maart 2020.

# Financiële autonomie binnen het Koninkrijk? (Redux)

## Haken en ogen aan Nederlandse ‘coronahulp’ aan Curaçao<sup>1</sup>



**Mahatma M. Martinus**  
Redacteur

Premier Rutte van Nederland en ambtshalve<sup>2</sup> het Koninkrijk der Nederlanden (Koninkrijk) omschreef recentelijk de situatie binnen het Koninkrijk omtrent de bestrijding van de Covid-19-crisis met de woorden: “We beleven letterlijk en figuurlijk ongekende tijden”.<sup>3</sup> De pandemie heeft inderdaad sociaaleconomische en financiële gevolgen die, qua ernst en schaal, hun weerga niet kennen. Om de Caribische landen van het Koninkrijk die gevolgen te helpen opvangen, heeft Nederland hen desgevraagd liquiditeitssteun toegezegd. Verlening van de eerste tranche, €170 miljoen euro, is zonder noemenswaardige problemen verlopen. Aan de voor Curaçao bestemde tweede tranche van €100 miljoen euro heeft Nederland echter vergaande bezuinigings- en transparantie eisen gesteld. Aan een eventuele derde tranche dreigen nog zwaardere eisen verbonden te worden. De vraag komt op: ‘do (these) desperate times (indeed) call for (these) desperate measures?’



## Eisen Koninkrijksministerraad

Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties Knops heeft de Koninkrijksministerraad (KMR) bij brief van 13 mei 2020 geadviseerd Curaçao, onder voorwaarde van drastische bezuinigingen in diens overheidsuitgaven, laatstgenoemde tranche aan liquiditeitssteun te verstrekken: publieke/private-sector 141 respectievelijk 63 mlj. NAf. Op voorhand heeft Curaçao moeten beloven de arbeidsvoorwaarden van ambtsdragers en ambtenaren tijdelijk met 25, onderscheidelijk 12,5% in te korten. Ook moeten de Curaçaose regering en Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) De Nederlandse Bank (DNB) ‘in den brede’ inzicht geven in de financiële sector van Curaçao. Inzake de plannen met Girobank, PSB Bank en verzekeringsmaatschappij Ennia en de gevolgen hiervan voor pensioenfondsen APC en de overheidsfinanciën zou de KMR specifieke informatie moeten eisen.<sup>4</sup>

## Reactie kabinet Rhuggenaath

Het Kabinet Rhuggenaath heeft bij brief van 20 mei 2020 op de gestelde eisen gereageerd: Curaçao gaat per 1 juli ‘onvoorwaardelijk akkoord’ met verlaging der personeelskosten.<sup>5</sup> Deze beslissing heeft veel kritiek losgemaakt, met name van voormalig CBCS-directeur Tromp die ernstige benadeling van de Curaçaose economie verwacht.<sup>6</sup> Ook anderzijds ondervindt de beslissing weerstand. Artikel 10 lid 2 landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (GOA)<sup>7</sup> staat de Curaçaose regering namelijk slechts met goedvinden van zijn ambtenaren toe hun rechtspositie te versoberen. De bedoeling dat uiterlijk 12 juni 2020 een concept-convenant met de tussen regering en ambtenarenbonden gemaakte afspraken gereed zou liggen is niet haalbaar gebleken.<sup>8</sup> Gelukkig voorziet de GOA, in uitzichtloze situaties als deze, in de mogelijkheid tot eenzijdig overheidsingrijpen. Artikel 10 lid 6 GOA stelt de overheid in staat om “[i]n zeer bijzondere gevallen, op zeer zwaarwegende gronden ontleend aan het algemeen belang [...] het overeenstemmingsvereiste te negeren en, zonder inschakeling van de Advies- en arbitragecommissie, de nodig geachte bezuinigingsmaatregelen tezamen met de Staten, de Raad van Advies gehorend hebbende, bij landsverordening vast te stellen.” Het democratisch karakter van dit noodmiddel ten spijt, blijft toepassing ervan op aanhoudend felle tegenstand stuiten. Zo is een door ambtenaren en personeel van semi-overheidsbedrijven gehouden protestdemonstratie onlangs op vernielingen en plunderingen uitgelopen,

met flinke en aanhoudende maatschappelijke onrust tot gevolg.<sup>9</sup>

De eisen ten aanzien van de financiële sector zullen niet onverkort ingewilligd kunnen worden. Curaçao – zo laat kabinet Rhuggenaath weten – zal het door Nederland ten behoeve van DNB gevorderde inzicht verschaffen, “rekening houdend met de wettelijke beperkingen” en “binnen de kaders van de democratische rechtsstaat”. Volgens het kabinet staan die voorwaarden “op gespannen voet met de geldende wet- en regelgeving”. Vicepremier Hensley Koeiman stelt: “[D]e CBCS is onafhankelijk. De minister van Financiën en Curaçao kunnen geen invloed uitoefenen op dat toezicht en kunnen de CBCS ook geen instructies geven. Dat is verankerd in het Centrale Bankstatuut voor Curaçao en Sint Maarten”.<sup>10</sup>

*“De eisen ten aanzien van de financiële sector zullen niet onverkort ingewilligd kunnen worden.”*

## Verholen curatele

Als de media het over toezicht van DNB op de CBCS heeft, spreekt men terecht van “onder curatele stelling”.<sup>11</sup> KMR’s eis dat DNB inzicht in de werkzaamheden van de CBCS verkrijgt, stuit evenwel op ernstige juridische bezwaren. Bedoelde werkzaamheden horen volgens artikelen 40 lid 1 en 41 sub a Landsverordening toezicht bank- en kredietwezen<sup>12</sup> (Tbk) immers geheim te zijn. Eerstgenoemde bepaling verplicht zelfstotgeheimhouding “niettegenstaande enige andere wettelijke regeling hieromtrent”. Veroorloofd zijn enkel mededelingen die niet tot individuele kredietinstellingen herleidbaar zijn.<sup>13</sup> Wel mag de CBCS, geheel naar eigen discretie, buitenlandse toezichthouders inlichtingen verstrekken.<sup>14</sup> Ook artikel 31 Bankstatuut CBCS (Bcbcs) vordert geheimhouding.<sup>15</sup> Plichtmatige informatieverschaffing over specifieke financiële instellingen, zoals de KMR voor ogen heeft is dus illegaal, tenzij de CBCS beschouwd wordt te behoren tot de collectieve sector als bedoeld in artikel 1 jo. 23 lid 1 Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Rft).<sup>16</sup> Krachtens artikel 8 lid 1 Rft zijn de Curaçaose en Sint Maartense regering dan namelijk verplicht het College financieel toezicht (Cft)<sup>17</sup> alle gegevens van de CBCS te verstrekken die deze verlangt. De Rft is van een hogere orde dan de Tbk en het Bcbcs. Artikel 20 Staatsregeling Nederlandse Antillen<sup>18</sup> omvatte de conflictregel *lex superiori derogat legi inferiori* en verklaarde de conflicterende landsverordening bij

inwerkingtreding van de hogere regeling vervallen, en dus van rechtswege nietig.

## Karakter consensusrijkswetten

Knops reageerde op de wettelijke leemte in de eisen van de KMR door te stellen dat Curaçao en Sint Maarten, om toezicht mogelijk te maken, (spoed)wetgeving kunnen aannemen. Hen daartoe verplichten mag Nederland echter niet. Verlening van liquiditeitssteun geschiedt immers in het kader van § 3 (Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking) van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut). De KMR is wél tot dwanguitoefening jegens Curaçao en Sint Maarten bevoegd, maar dan niet langs de haar in de Rft hiertoe voorgeschreven weg.

Blijkens de officiële toelichting op de in voornoemde paragraaf vervatte artikelen, met name artikel 36 Statuut, heeft namelijk de verbondenheid van de landen “in het Koninkrijk [...] mede consequenties voor waar zij in zelfstandigheid handelen. Ook daar [waar de landen als autonome eenheden handelen en dus – conform artikel 41 lid 1 Statuut – hun eigen belangen mogen laten prevaleren,] dienen zij rekening met elkander te houden, elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen, waar dit redelijkerwijs mogelijk is. Men zou in dit verband kunnen spreken van vrijwillige samenwerking.”<sup>19</sup>

Bovenstaand citaat klinkt paradoxaal! Enerzijds zou er sprake zijn van een tussen de landen bestaande verplichting tot onderlinge hulp- en steunverlening, anderzijds zou verlening hiervan op basis van vrijwilligheid hebben te geschieden! Dit behoeft nadere toelichting. Hoewel artikel 36 Statuut een op de landen rustende plicht tot onderlinge hulp- en bijstandverlening inhoudt, verraaft boven aangehaalde, toelichtende zinsnede “waar dit redelijkerwijs mogelijk is” dat het hier (slechts) een voorwaardelijke verplichting betreft. Een om hulp of steun benaderd land moet, naar eigen oordeel, in staat zijn het verzoek te honoreren, terwijl hij het verzoek bovendien, wederom naar eigen mening, gegrond moet vinden. Gegrond is een verzoek zeker, als het verzoekende land, ondanks maximale eigen inzet, toch hulp- en of steun behoevend dreigt te blijven. De “vrijwilligheid van de verplichting” zit ’m dus in het met de plichtsvervulling vervlochten redelijkheidsvereiste. “De grondgedachte [- van vrijwillige vervulling van de op de landen rustende verplichting tot wederzijdse hulp- en steunverlening dus -] is neergelegd in artikel 36. De overige artikelen behelzen een meer concrete uitwerking

van deze gedachte”.<sup>20</sup>

Met die gedachte in het achterhoofd wijst de statuutgever in artikel 38 lid 1 Statuut er nog nadrukkelijk op dat “Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen [...] onderling regelingen [kunnen] treffen”. Het is speciaal “ten einde de rechtseenheid ten aanzien van zodanige regelingen te verzekeren”<sup>21</sup> dat hij voornoemde landen in artikel 38 lid 2 Statuut twee regelgevingsinstrumenten ter beschikking heeft gesteld, waarvan ze anders geen gebruik zouden hebben kunnen maken, namelijk: de rijkswet en de algemene maatregel van rijksbestuur. Voilà de achtergrond, waartegen elk op artikel 38 lid 2 Statuut gebaseerde onderlinge regeling gezien moet worden. Het gaat dan dus telkens om een regeling omvattende afspraken, die de deelnemende landen in onderling overleg, vrijwillig met elkaar aangaan teneinde de behartiging van hun eigen belang tot ieders autonome verzorgingssfeer behorende aangelegenheden te bevorderen. Zulke regelingen worden, ter verzekering van de rechtseenheid tussen hen, met elks afzonderlijke toestemming, door de hiertoe bereidwillig bevonden koninkrijksregering dan wel wetgever in de vorm van een algemene maatregel van rijksbestuur, respectievelijk rijkswet gegoten.

Bedoeld zijnde om rechtseenheid te scheppen, worden consensusrijkswetten en algemene maatregelen van consensueel rijksbestuur noodzakelijkerwijs door reciprociteit gekenmerkt. Uit hun strekking vloeit namelijk voort dat, voorzover een onderlinge regeling verplichtingen aan een der hieraan deelnemende landen oplegt, deze tevens voor alle andere participanten hebben te gelden. Idem geldt voor de tegenover zulke verplichtingen staande rechten. Omdat consensusrijkswetten door een formele regelgever zijn vastgesteld, zijn ze bovendien niet vatbaar voor rechterlijke toetsing aan de Grondwet of het Statuut, zodat ze de grootst mogelijke zekerheid tegen aantasting van de door hen geschapen rechtseenheid bieden. Vermeldingswaardig zijn tevens de in artikel 37 lid 1 Statuut bedoelde “(bijzondere) gemeenschappelijke organen” die ter formalisering dienen van het “overleg ... omtrent alle aangelegenheden, waarbij belangen van twee of meer van de landen zijn betrokken”. Aangezien het in § 3 Statuut steeds om landsaangelegenheden gaat en de landen hun eigen aangelegenheden ingevolge artikel 41 lid 1 Statuut zelfstandig behartigen, zullen ze naar pariteit in zulke interlandelijke organen vertegenwoordigd (moeten) zijn. Omdat de landen bij de behartiging van hun aangelegenheden krachtens artikel 41 lid 2 Statuut mede rekening moeten houden



met de belangen van de Staat (het Koninkrijk) waarvan ze deel uitmaken, zal ook het Koninkrijk een of meer vertegenwoordigers, al dan niet met raadgevende stem, in die organen moeten hebben. Bij medezeggenschap dienen de koninkrijksvertegenwoordigers numeriek sterk in de minderheid te zijn t.o.v. de in aantal gelijke vertegenwoordigers van de onderscheidenlijke landsdelegaties; dit, ter voorkoming dat het koninkrijksbelang, tegen de wil van een meerderheid van landsvertegenwoordigers in, kan overheersen.

### Rijkswet financieel toezicht

De op 7 juli 2010 totstandgekomen Rft vermeldt in overweging 4 van zijn considerans uitdrukkelijk te behoren tot het in artikel 38 lid 2 Statuut bedoelde type rijkswet. De koninkrijkswetgever was hiertoe door land Nederlandse Antillen, land Nederland en, vreemd genoeg – want destijds niet in artikel 38 lid 2 Statuut vermeld –, ook eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten gemachtigd. Van de overwegingen die partijen tot vaststelling van voornoemde consensusrijkswet hebben bewogen, noemt de considerans hiervan als eerste “dat op de voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten dat er op gericht is dat die landen structureel voldoen aan de in deze wet opgenomen begrotingsnormen [...]” Ten derde is overwogen “dat Nederland aan deze ontwikkelingen een bijdrage levert door middel van overname bij het ingaan van de nieuwe staatkundige verhoudingen van de dan resterende hoofdsom van het totaal van de door Nederland over te nemen schulden”. Het is dus kennelijk in het kader van de in artikel 36 Statuut bedoelde vrijwillige interlandelijke samenwerking en overeenkomstig zeker één der drie “grondbeginselen van de inhoud van de [in 1954 ingegane] nieuwe rechtsorde van het Koninkrijk,” en wel het “op de voet van gelijkwaardigheid verbonden zijn [...] tot wederkerige bijstand”<sup>22</sup>, dat Nederland en de Nederlandse Antillen destijds, met de “landen” Curaçao en Sint Maarten, onderling afspraken zijn aangegaan. Nauwkeurige lezing van de Rft doet echter beseffen dat nagenoeg geen van de hierin vervatte verplichtingen wederkerig zijn en dat deze regeling de twee Caribische participanten een volstrekt minderwaardige positie ten opzichte van Nederland toebedeelt. Tevens blijkt dat de landen “vrijwillig” voor een vorm van samenwerking hebben gekozen, waarin het zich achter de KMR schuilhoudende land Nederland dit samenwerkingsverband, desgewenst, eenzijdig en voor onbepaalde tijd kan voortzetten of beëindigen.<sup>23</sup> Een

nieuwe, permanente koninkrijksaangelegenheid was geboren; clandestien nog wel!

*“Een nieuwe, permanente koninkrijksaangelegenheid was geboren; clandestien nog wel!”*

Het is alsof de statuutgever in 1954 niet omwille van de zekerstelling van de autonomie van de landen, de door hem tot koninkrijksaangelegenheid bestempelde onderwerpen limitatief heeft genoemd.<sup>24</sup> Volgens W. H. Van Helsdingen – Statuut-kenner par excellence – blijkt uit de voorgeschiedenis van het Statuut, “[d]at de opzet was[,] het aantal Koninkrijksaangelegenheden zo beperkt mogelijk te houden. Het spreekt echter van zelf, dat tijdens van de totstandkoming van het Statuut de ontwikkeling ten aanzien van de Koninkrijksaangelegenheden nog niet ten volle kon worden overzien en dat mitsdien de vastgelegde opsomming gewijzigd moet kunnen worden. Daartoe geeft de wijzigingsbepaling van het Statuut (artikel 55) gelegenheid, dus door de opsomming van artikel 3 in te krimpen of uit te breiden. [...] De betekenis van het tweede lid [van artikel 3 Statuut] is eigenlijk [,] goed te laten uitkomen, dat uitbreiding van het aantal Koninkrijksaangelegenheden wel degelijk mogelijk is ook zonder Statuut-wijziging, doch alleen in gemeen overleg, waarbij dan de wijzigingsprocedure van het Statuut dient te worden gevolgd. In dit tweede lid moet een waarborg voor de zelfstandigheid ten aanzien van de eigen aangelegenheden gezien worden; dat terrein kan niet zo gemakkelijk worden ingekrompen.”<sup>25</sup>

Gezien het bovenstaande heeft Van Helsdingen zich kennelijk vergist, want anno 2010 is, buiten artikel 55 Statuut om, de koninkrijkssfeer vergroot! Ook het door de landen aangewezen orgaan dat dient ter behartiging van hun in de Rft geregelde eigen aangelegenheden, te weten de KMR, klopt qua samenstelling niet met die van de in artikel 37 lid 1 Statuut bedoelde ‘(bijzondere) gemeenschappelijke organen’. Nederland levert vijftien en Aruba, Curaçao en Sint Maarten elk één van de achttien stemgerechtigde leden van de KMR; totaal geen numeriek gelijke aantallen vertegenwoordigers van de onderscheidenlijke landen die conform de in de Rft neergelegde regels met elkaar samenwerken! En wat doet Aruba trouwens in een krachtens een onderlinge regeling opgericht gemeenschappelijk orgaan die niet voor hem geldt, noch bedoeld is?

Er kleven nog meer gebreken aan de Rft, maar de hiervoor

reeds belichte juridische blunders tonen voldoende aan dat deze onderlinge regeling, staatsrechtelijk bezien, een gedrocht is, dat geen rechterlijke toetsing zou verdragen, als rechterlijke toetsting van (consensus)rijkswetten aan het Statuut niet verboden is.

### Tussenconclusie

Gezien het bovenstaande, kunnen de KMR, noch Nederland, Curaçao en Sint Maarten dwingen tot het aannemen van wetgeving, wat inzage, door DNB, in CBCS-informatie verplicht stelt. Het lijkt erop dat de KMR de CBCS onder curatele wil zetten zonder het beestje bij zijn naam te noemen. Indien de CBCS inderdaad faliekant faalt, kan het Koninkrijk altijd op grond van zijn in artikel 43 lid 2 Statuut neergelegde waarborgfunctie ingrijpen. Ook al zijn Nederlandse ministers en Europees-Nederlandse leden van de KMR – zoals algemeen bekend – doodsbang om koloniaal over te komen, deze vrees weerhoudt hen in de praktijk niet altijd van koloniaal optreden.<sup>26</sup>

*“Het lijkt erop dat de KMR de CBCS onder curatele wil zetten zonder het beestje bij zijn naam te noemen.”*

### Eroderende werking derde tranche

De eisen van de KMR aangaande inzicht in de Curaçaose financiële sector lijken overigens maar het begin van het voorgenomen extra toezicht op Curaçao.<sup>27</sup> In zijn brief stelt Knops, dat een eventuele derde tranche gepaard zal gaan met oprichting van een ‘entiteit’ die moet bewerkstelligen dat Nederland extra ‘sturing’ kan geven.<sup>28</sup> Deze opmerking schoot vier ex-premiers van de Nederlandse Antillen meteen in het verkeerde keelgat. In een audiëntie met gouverneur Lucille George-Wout hebben ze hun bezorgdheid geuit over het extra verlies aan autonomie, wat de speciale entiteit zal inhouden. De vier zijn ook een gesprek over dit thema met de bijzondere vertegenwoordiger<sup>29</sup> van Nederland in Curaçao aangegaan.<sup>30</sup> Wat betekent de in 1954 verworven zelfstandigheid immers nog, als deze door Haagse druk steeds verder wegerodeert? De uitlating van Knops dat de eilanden hun autonomie niet kunnen dragen,<sup>31</sup> is eveneens zeer verontrustend. Het getuigt van koloniaal denken. Een land kan financieel wanbeleid voeren, maar hij zal zijn op het externe zelfbeschikkingsrecht gebaseerde keuze voor autonomie in de vorm van vrije-associatie met een Staat altijd kunnen dragen, mits

gemaakt conform de in AV-resoluties 1541 (XV)<sup>32</sup> en 2625 (XXV)<sup>33</sup> neergelegde dwingende normen van volkenrecht,<sup>34</sup> en zijn moederland diens verplichtingen ex artikel 73 van het Handvest der Verenigde Naties naar behoren is nagekomen!

### Praktische & juridische bezwaren

Naast principiële, kleven er ook praktische bezwaren aan het voornemen van de KMR toekenning van een eventuele derde tranche afhankelijk te maken van introductie van een nieuwe entiteit. Waarom een compleet nieuwe entiteit naast het College financieel toezicht? Voor een land dat Curaçao beticht van administratieve *overkill* en vriendjespolitiek lijkt oprichting van nog een entiteit, die ongetwijfeld weer merendeels vanuit ‘Den Haag’ bemand zal worden, verdacht. Binnen de perken van het Statuut bestaat immers legio mogelijkheid voor financieel toezicht. Zo had de formele regelgever van de Nederlandse Antillen ex artikel 52 Statuut bevoegdheden met betrekking tot eigen aangelegenheden aan de gouverneur van dit land kunnen overhevelen, die deze dan, als orgaan van het Koninkrijk, met goedkeuring van de koninkrijksregering had mogen uitoefenen. In combinatie met artikel 84 Staatsregeling van de Nederlandse Antillen<sup>35</sup> had de gouverneur dan al in de ontwerpfase van de begrotingen van de Nederlandse Antillen een vinger aan diens financiële pols kunnen houden. Ook had de (Nederlandse) Algemene Rekenkamer krachtens artikel 53 Statuut onafhankelijke toezicht op de besteding der geldmiddelen van de Nederlandse Antillen en al diens eilandgebieden kunnen uitoefenen. Kortom, de constitutie voorzag op 7 juli 2010 reeds in mogelijkheden tot uitoefening van buitengewoon financieel toezicht. Na 10-10-10 is daarin geen verandering gekomen. Het Cft was al overbodig; een extra, buiten-statutair opgericht toezichtorgaan is dit *a fortiori*!

### Clean hands doctrine

Voorts een moreel bezwaar, met risico voor een ad hominem argument: hoe durft Knops, die verwickeld is in een corruptieschandaal in zijn thuisprovincie Limburg, teruggaand tot zeker 2010,<sup>36</sup> waardoor zijn gedrag zelf niet meer onbesproken is, in de onderhandelingen met Curaçao te persisteren dat Curaçaose politici en topambtenaren (te) riant salarissen genieten? Knops en de KMR kunnen niet stellen (volledig) schone handen te hebben. Ze hebben immers onnodig een extra en onrechtmatige entiteit geïntroduceerd en willen er nog eentje bij. Als dit geen werkverschaffing voor *‘friends and acquaintances’* ten doel heeft, heeft het dit



zeker tot gevolg; en niet zo maar baantjes, lucratieve baantjes met fikse reiskostenvergoedingen.

**Zwaard van Damocles: misbruik van omstandigheden/bedreiging**

Boven de bezuinigings- en transparantievoorwaarden aan Curaçao, alsmede hun wettelijk kader, hangt een zwaard van Damocles, en wel hun mogelijke vernietigbaarheid op grond van een wilsgebrek. Concreet gaat het om misbruik van omstandigheden; mogelijkermisbruik ook bedreiging. In beide gevallen stemmen wil en verklaring van de handelende weliswaar met elkaar overeen, doch is zijn wil op onzuivere wijze gevormd. De vereisten voor vernietigbaarheid op grond van bedreiging en misbruik van omstandigheden zijn opgesomd artikel 3:44 lid 2 resp. lid 4 Burgerlijk Wetboek (van zowel Nederland, Curaçao als Sint Maarten).

Van bedreiging is onder andere sprake als iemand (KMR) een ander (Cu-regering) tot het verrichten van een rechtshandeling (bezuinigingsmaatregelen) beweegt door deze op onrechtmatige wijze (redelijkheidsvereiste vervuld betekent hulpverlening ex artikel 36 Statuut verplicht) met enig nadeel in goed (totale ontwrichting Cu-economie) te bedreigen. De expliciete of stilzwijgende bedreiging (*in casu* het laatste) moet zodanig zijn, dat een redelijk oordelend mens (Cu-regering) daardoor kan worden beïnvloed.

Misbruik van omstandigheden is aanwezig, als iemand (KMR), die weet of moet begrijpen dat een ander (Cu-regering) door bijzondere omstandigheden (coronacrisis) tot verrichting van een rechtshandeling (bezuinigingsmaatregelen) wordt bewogen, totstandkoming ervan bevordert (KMR’s bezuinigingsdruk), ofschoon hetgeen hij weet of moet begrijpen (Cu-bezuinigingslimiet bereikt) hem daarvan zou behoren te weerhouden. Causaal verband tussen de door de coronacrisis in Curaçao en overige Caribische koninkrijkslanden veroorzaakte noodtoestand en hun aanvaarding van de door Nederland aan diens hulp gestelde voorwaarden, is onbetwistbaar aanwezig, zodat Nederland, op één punt na, met succes van misbruik van omstandigheden kan worden beticht: de mate waarin Curaçao zich inspant om zijn economie te saneren.

Op het tweeledig karakter van het in artikel 36 Statuut verscholen liggende redelijkheidsvereiste is al geweest. Niet alleen moet het om hulp/steun benaderde land, zelf vinden dat het zonder al te veel eigen kleerscheuren,

het verzoekende land kan helpen, ook moet hij ervan overtuigt zijn dat dat land zich maximaal, althans voldoende inspant om eigenhandig uit de penarie te raken. Als beide voorwaarden zijn vervuld, ontstaat er voor het benaderde land een verplichting de ander een helpende hand te bieden. Nederland heeft nimmer ontkend in staat te zijn de door Curaçao geslaakte noodkreet te kunnen beantwoorden. Nu moet hij zichzelf nog ervan overtuigen dat Curaçao voldoende zware offers heeft gebracht, of hiertoe bereidheid toont. Curaçao heeft wat dat betreft het Internationaal Monetair Fonds mee, want zij vindt dat Curaçao diens bezuinigingslimiet al een tijdje bereikt heeft.<sup>38</sup>

Knops ziet echter blijkbaar in de nood een deugd en draait de Caribische landen – Aruba inclusief – nog meer de duimschroeven aan. Zozeer zelfs dat premier Silveria Jacobs van Sint Maarten op een gegeven moment de woorden “indecent proposal” in de mond heeft genomen.<sup>39</sup> De vraag is nu of de landen, wanneer in de fase van aflossing van hun ‘corona-schulden’ beland, de hun met Nederland “in alle vrijwilligheid” gemaakte afspraken, aan de rechter ter vernietiging zullen voorleggen.

Het voorgaande gaat ook op voor het achterliggende wettelijke kader van de liquiditeitssteun ter bestrijding van de coronacrisis: de Rft. Als voorwaarde voor de door Nederland destijds bekostigde schuldsanering van het ten grave gedragen land Nederlandse Antillen alsmede van de eilandgebieden ervan,<sup>40</sup> heeft Nederland destijds “financieel toezicht [...] ingesteld op de landen Curaçao en Sint Maarten dat er op gericht is dat die landen structureel voldoen aan de in [de Rft] [...] opgenomen begrotingsnormen [...]”.<sup>41</sup> Blijkens de memorie van toelichting van de Rft zou Nederland, zonder van koninkrijkswege uit te oefenen financieel toezicht, niet meewerken aan de vereiste schuldsanering<sup>42</sup> waardoor het praktisch onmogelijk zou zijn geweest tot de huidige de facto configuratie van het Koninkrijk te komen. Artikel 33 jo. 35 Rft stelt bovendien dat de Rft op een bij koninklijk besluit vast te stellen moment, na een besluit van de KMR, komt te vervallen. De officiële toelichting op artikel 33 Rft maakt duidelijk dat slechts de KMR aan het financiële toezicht een einde kan maken.<sup>43</sup> Nu enkel Nederland over een absolute meerderheid in de KMR beschikt,<sup>44</sup> is enkel dit land in staat, de Rft te verlengen of te beëindigen. Zonder gebruikmaking van de door artikel 3 lid 2 Statuut voorgeschreven procedure voor uitbreiding van het aantal, uitputtend in het Statuut genoemde koninkrijksaangelegenheden,<sup>45</sup> namelijk de procedure van artikel 55 Statuut, heeft Nederland, in

gemeen overleg met de Nederlandse Antillen, maar buiten Aruba om, door uitoefening van financiële druk, *de facto* een nieuwe koninkrijksaangelegenheid weten te creëren. Het betreft bovendien een gekwalificeerde koninkrijksaangelegenheid, eentje waarover het voortbestaan alleen Nederland kan beslissen.

De Rft is ook om een reeds genoemde andere reden strijdig met het Statuut. Ook hier weer een voorbeeld van een tussen de landen gemaakte afspraak, welke onder (financiële) druk van Nederland is totstandgekomen. Dit druist in tegen het in de officiële toelichting op § 3 Statuut geuite vrijwillige karakter<sup>46</sup> van, in casu, consensusrijkswetten. Het valt ten eerste te betwijfelen of de Koninrijsregering juridische poten heeft om op te staan, indien Curaçao of Sint Maarten eenzijdig de Rft opzegt.

**Conclusie**

Zo komen we terug op de vraag of ‘*these desperate times indeed call for these desperate measures*’. Recapitulerend: de KMR eist in ruil voor de tweede tranche liquiditeitssteun vergaande bezuinigen die de economische groei van de Caribische landen zwaar negatief dreigen te beïnvloeden. Bovendien vordert hij wederrechtelijke inzage door DNB in de administratie van de CBCS. In verband met de derde tranche komt mogelijkermisbruik nog een instelling voor financieel toezicht op Curaçao erbij; een eis die de autonomie (verder) zal inperken. Hier komt bij dat Knops zelf niet (langer) een onbesproken figuur is en Curaçao desondanks beticht van een (logge), ondoorzichtige bureaucratie. Tenslotte: de juridische grondslagen van zijn eisen rusten op drijfzand. Naar mijn (bescheiden) mening: *these desperate times not call for these desperate measures*.●

1. Met dank aan mijn ouders mw. drs. M. G. Pestana Gomes en mr. ir. C. R. Martinus schrijf ik deze redux op het drieluik ‘Financiële toezicht binnen het Koninkrijk?’ al eerder verschenen in NOVUM. 2. De minister-president (premier) van Nederland is krachtens artikel 45 lid 2 Grondwet voorzitter van de Nederlandse ministerraad. Ingevolge artikel 7 Statuut jo. artikel 1 sub a en sub b van het Reglement van Orde voor de Ministerraad (van Nederland en het Koninkrijk der Nederlanden) is hij tevens voorzitter van de Koninkrijksministerraad. 3. Brief van de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 mei 2020, 2020-0000237943. 4. Ibid. 5. Brief van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao van 20 mei 2020, 20K/GM/11042; ‘Akkoord voorstel korting 25 procent Staten’, Amigoe 15 juni 2020, p 1 6. E. Tromp, ‘Corona RMR gedraagt zich als de pre-corona RMR: Hoe Curaçao zich laat dwingen tot een diepe recessie’, Amigoe 18 juni 2020, p. 9. 7. Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (AB. 2010, no. 86 en AB. 2010, no. 87).

8. ‘Scenariowerkgroep in CGOA’, Antilliaans Dagblad 2 juni 2020 p.3. 9. K. Hendrickson, ‘Protest Curaçao eindigt in rellen en plunderingen, avondklok ingesteld’, Caribisch Netwerk 10. Brief van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao van 20 mei 2020, 20K/GM/11042. 11. D. Drayer, ‘Centrale Bank krijgt brevet van onvermogen, maar wat gebeurt er met de vuile was?’, curacao.nu, 17 mei 2020. 12. artikelen 40 lid 1 en 41 sub a Tbk AB. 2010, no. 86 en AB. 2010, no. 87. 13. Ibid. 14. Ibid. 15. Centrale Bank-statuut voor Curaçao en Sint Maarten (AB. 2010, GT no. 24). 16. (Stb. 2010, 334). 17. Artikel 2 Rijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten (Stb. 2010, 334). 18. Stb. 1955, 32. 19. Van Helsdingen, Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, ’s-Gravenhage, 1957, p. 457-458, alinea 1, officiële toelichting § 3 Statuut. 20. Van Helsdingen, p. 458 (2e, tevens slotalinea, officiële toelichting § 3 Statuut). 21. Van Helsdingen, p. 467 (officiële toelichting artikel 38 Statuut). 22. Van Helsdingen, p. 189 (alinea 3, officiële toelichting preambule Statuut). 23. Artikel 33 jo. 35 Rft; hierover later meer. 24. Van Helsdingen, p. 188 (officiële, algemene toelichting op het Statuut, alinea 1). 25. Van Helsdingen, p. 286. 26. Zie voor de koloniale trekken het tweede deel van het drieluik ‘Financiële autonomie binnen het Koninkrijk? (II) Naar een nieuw paradigma’, NOVUM (41) 2020, afl 2, p.16-21. 27. S. De Leon, ‘Knops overweegt aanvullende voorwaarden aan crisisleningen’, koninkrijk.nu, 24 juni 2020. 28. Brief van de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 mei 2020, 2020-0000237943. 29. Als bedoeld in de tweede – tevens laatste – volzin van art. 37 lid 1 Statuut. 30. ‘AD 1 Autonomie fundamenteel’, Knipselkrant Curaçao 13 mei 2020, knipselkrant-curacao.com. 31. ‘Knops: eilanden kunnen autonomie niet dragen’, curacao.nu, 20 mei 2020. 32. De op 15 december 1960 door de AV tijdens haar vijftiende reguliere jaarlijkse zitting (XV) afgekondigde resolutie (R) nummer 1541.h 33. De op 24 oktober 1970 door de AV tijdens haar vijfentwintigste reguliere jaarlijkse zitting (XXV) afgekondigde resolutie (R) nummer 2625. 34. Zie artikel 53 van het Weens Verdragenverdrag. 35. Stb. 1955, 32. 36. J. Dohmen & T. Sniekers, ‘Grondspeculatie, bomenskap en vriendendiensten: zo krijg je een droomhuis in Limburg’, NRC 22 mei 2020. 37. J. Samson, ‘Knops: ‘Mooi gebaar dat politici salaris willen inleveren, maar is niet voldoende’, Caribisch Netwerk 14 april 2020, caribischnetwerk.ntr.nl. 38. Zie het IMF rapport: Kingdom of the Netherlands—Curaçao and Sint Maarten: 2018 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report 2018. 39. ‘NL stuurt “indecent proposal”’, Knipselkrant Curaçao 18 mei 2020, knipselkrant-curacao.com. 40. Overweging 3 considerans Rft. 41. Overweging 1 considerans Rft. 42. Kamerstukken II 2008/09, 32 026, 3 (MvT), p. 1-2. 43. Kamerstukken II 2008/09, 32 026, 3 (MvT), p. 18-19. 44. Artikel 7 Statuut jo. artikel 11 lid 1 Reglement van Orde voor de Ministerraad van het Koninkrijk. 45. Van Helsdingen, p. 188 (officiële, algemene toelichting op het Statuut, alinea 1), en p. 262 (officiële toelichting op artikel 3 Statuut, alinea 3).46. Van Helsdingen, p. 457-458, alinea 1, officiële toelichting betreffende § 3 Statuut.



# Brexit in terug- en vooruitblik

F. Kainer & R. Repasi (red.), *Trade Relations after Brexit*, Baden-Baden / Oxford: Nomos / Hart 2019 (ISBN 978-3-8487-5133-4, 415 p., hardcover, € 98,00).

R. Frau, *Das Brexit-Abkommen und Europarecht* (Schriften des FIREU, deel 9), Baden-Baden: Nomos 2020 (ISBN 978-3-8487-6291-0, 142 p., paperback, € 38,00).



**Joris van de Riet**  
Eindredacteur

Vooreen politieke gebeurtenis waarvaneen vande aanjagers ooit stelde dat ‘people have had enough of experts’<sup>1</sup> heeft Brexit een verbazingwekkend grote hoeveelheid werk van diezelfde experts opgeleverd. J.H.H. Weiler beklagde zich recentelijk nog over ‘that interminable flow of hastily written drivel or monographs and [non]edited books which, like the Brexit saga itself, seems never to end’.<sup>2</sup> De continu wijzigende omstandigheden rondom de Britse poging de Europese Unie te verlaten en “to take back control” brengen met zich mee dat vrijwel elke publicatie over het onderwerp, en uiteraard in het bijzonder een compleet boek, onvermijdelijk over de datum zal zijn tegen de tijd dat deze daadwerkelijk verschijnt: in de tussentijd heeft het Verenigd Koninkrijk nieuwe verkiezingen gehouden, is er een nieuwe premier aangesteld, of is er een nieuwe verdragstekst verschenen.

Men dient deze eeuwige verandering van het onderwerp in het achterhoofd te houden bij het lezen van twee recent verschenen boeken over Brexit. Een ervan, onder redactie van Friedemann Kainer (Mannheim) en René Repasi (Rotterdam), is het product van een conferentie over handelsrelaties en Brexit gehouden te Mannheim in januari 2018. In hun inleiding merken de redacteurs op dat de tekst van het boek is afgerond vóór de originele uittredingsdatum van 29 maart 2019; als een gevolg daarvan konden de drie verlengingen die daarna hebben

plaatsgevonden (tot 12 april, 31 oktober en 31 januari) niet worden meegenomen, evenals de opvolging van Theresa May door Boris Johnson als premier. Het betekent ook dat de meeste auteurs zich voor hun analyse baseren op het originele terugtrekkingsakkoord dat werd gesloten in november 2018 maar vervolgens driemaal door het House of Commons werd geweigerd;<sup>3</sup> dat akkoord was vrijwel identiek aan het akkoord dat in januari 2020 wél door de Commons kwam, behalve het Protocol over Ierland/Noord-Ierland, dat geheel is herschreven om de

‘backstop’ eruit te halen.<sup>4</sup>

Het boek is in drie delen verdeeld: het eerste handelt over de politieke en economische achtergrond van Brexit, en bespreekt de onderhandelingsposities van de partijen en de verwachte economische impact van Brexit op het Verenigd Koninkrijk. Deel 2 bespreekt de handelsbetrekkingen na Brexit in het algemeen, met aandacht voor de WTO, vrijhandelsakkoorden, en markttoegang. Tot slot komen in deel 3 – dat meer dan de helft van het boek beslaat – enkele specifieke kwesties van de betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU aan bod: vrij verkeer van goederen en diensten, financiële regulering, burgerrechten, mededinging en staatssteun, en aanbestedingsrecht.

Deel 1, dat ziet op de huidige stand van zaken, opent met een hoofdstuk van Elmar Brok – die van 1979 tot 2019 voor de CDU in het Europees Parlement zat en lid was van de Brexitstuurgroep van het EP – en zijn voormalige stafchef Anne Liekenbrock. Hoewel de titel suggereert dat hun bijdrage gaat over de onderhandelingspositie van de EU27, bespreken Brok en Liekenbrock vooral de omstandigheden die tot de stem voor Brexit hebben geleid, vanuit het oogpunt van de EU, en de voortgang (of het gebrek daaraan) van de onderhandelingen. Het hoofdstuk vormt in feite een nuttige inleiding tot de rest van het boek: het voorziet de lezer van een update over het Brexitproes en bekritiseert enkele van de Britse stellingen in de onderhandelingen, erop wijzend dat in het geval van een no-deal Brexit ‘the EU will end up with a black eye, while the UK is likely to be flat out on the canvas’ (p. 37).

*“Minford stelt dat, in tegenstelling tot wat veel economen, politici en juristen hebben aangenomen, Brexit een voordeel voor de Britse economie gaat opleveren. Zijn redenering blijkt echter tamelijk slecht onderbouwd.”*

Na deze tamelijk EU-centrische kijk op het Brexitdebacle wordt een andere blik gegeven door Patrick Minford, voorzitter van de pro-Brexit groep ‘Economists for Free Trade’. Minford stelt dat, in tegenstelling tot wat veel economen, politici en juristen hebben aangenomen, Brexit een voordeel voor de Britse economie gaat opleveren; hij ondersteunt deze stelling door een nieuw economisch model in te brengen (gebaseerd op het GTAP-model van

Purdue University) dat aanzienlijk voordeliger uitkomsten voor Brexit oplevert: hij concludeert dat een ‘Canada+’-Brexit het Britse BNP met 4% zou doen toenemen en een ‘WTO-Brexit’ (met andere woorden, een no-deal Brexit) met 3%. Minfords redenering blijkt echter tamelijk slecht onderbouwd. In zijn beargumentering van wat hij een ‘clean Brexit’ noemt (die ‘clean’ is op dezelfde wijze als het afzagen van je arm met een roestige zaag ‘clean’ is: het doet zijn werk, maar laat een rotzooi achter) stelt hij dat het Verenigd Koninkrijk de Europese douane-unie moet verlaten, zijn eigen migratiebeleid moet voeren en vrijhandelsakkoorden met de rest van de wereld moet sluiten (p. 46). In zijn optiek zou het Verenigd Koninkrijk nog steeds toegang hebben tot de Europese markt omdat beide partijen aan het begin gelijke standaarden hebben (hetgeen het onrechtmatig zou maken te discrimineren tegen Britse producten) en vanwege niet nader gespecificeerde ‘WTO rules which mandate a seamless border’ (p. 48). Daarvandaan gaat hij naar de stelling dat het Verenigd Koninkrijk moet dereguleren en de meeste ‘Europese’ regels moet schrappen om zijn economie te versterken – omdat ‘slechts’ 12% van het Britse BNP bestaat uit export naar de EU zou alleen die 12% aan Europese producteisen te hoeven voldoen. Dit houdt uiteraard geen rekening met het feit dat de meeste bedrijven een deel van hun producten in het Verenigd Koninkrijk verkopen en een deel elders (waaronder in de EU); het zou buitengewoon veel werk vereisen om twee standaarden voor hetzelfde product te hanteren (een voor in de EU en een voor elders; dit is uiteraard ook de oorsprong van het zogeheten ‘Brussels effect’).<sup>5</sup> Minfords claim dat het Verenigd Koninkrijk tegelijkertijd volledige toegang tot de Europese markt moet hebben én naar believen moet kunnen dereguleren en vrijhandelsakkoorden met de rest van de wereld moet kunnen sluiten is een klassiek voorbeeld van wat men wel heeft genoemd ‘having one’s cake and eating it’ – overigens wordt Minfords redenering toevallig weerlegd door veel van de andere auteurs in hun bijdragen.

Deel 2 van het boek handelt over Brexit en internationaal economisch recht. Als eerste bespreekt Christoph Herrmann (Passau) de verhouding tussen Brexit en het recht van de WTO. Hij wijst erop dat ‘the “WTO option” is not an option but an inevitable consequence of Brexit’ (p. 101) – alle opties voor de toekomstige relatie, zoals bijvoorbeeld de ‘Canada(+)-optie’, bouwen op het raamwerk van de WTO. Hij onderzoekt of het Verenigd Koninkrijk nog partij zal zijn bij alle onderdelen van het WTO-recht, zoals het *Government Procurement Agreement*, en onderzoekt enkele specifieke problemen



die zouden kunnen ontstaan rondom de Europese *schedules of concession*, markttoegang voor diensten, en de grenzen aan een toekomstig akkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk.

*“Waar Herrmann zich vooral richt op een no-deal Brexit en de relevante aspecten van WTO-recht, handelt René Repasi’s hoofdstuk over de mogelijkheden die het Verenigd Koninkrijk en de EU hebben voor hun toekomstige relatie.”*

Waar Herrmann zich vooral richt op een no-deal Brexit en de relevante aspecten van WTO-recht, handelt René Repasi’s hoofdstuk over de mogelijkheden die het Verenigd Koninkrijk en de EU hebben voor hun toekomstige relatie: door het identificeren van parameters voor een handelsbetrekking (de intensiteit, de wijze van implementatie, handhaving, en de reikwijdte van de samenwerking) maakt hij een raster (p. 128) dat vervolgens wordt ingevuld voor verschillende scenario’s: lidmaatschap van de EU, CETA, en de ‘politieke verklaring’ waarin de EU en het Verenigd Koninkrijk hun doelstellingen voor de toekomstige relatie uiteenzetten.<sup>6</sup> Vervolgens onderzoekt hij de wijzen waarop de partijen hun samenwerking kunnen vormgeven (een eenvoudig vrijhandelsakkoord, een verdragsorgaan met bepaalde bevoegdheden, of een internationale organisatie) en de inherente beperkingen daarvan. Het probleem van de democratische legitimatie van internationale organisaties en verdragsorganen in aanmerking nemende beargumenteert Repasi dat een eenvoudig vrijhandelsakkoord niet kan voorzien in wederzijdse erkenning van producten, noch in volledige harmonisatie of positieve integratie (p. 141 e.v.). Hij concludeert dat Brexit noodzakelijkerwijs zal leiden tot een achteruitgang van de integratie van de Britse markt met die van de EU; het behouden van het huidige niveau van integratie zou een aanzienlijk verdergaande en meer geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking, die vrijwel niet te verenigen zou zijn met de eis dat Brexit gaat om ‘taking back control’ (p. 147).

In het laatste hoofdstuk van dit deel bespreekt Friedemann Kainer de lastige kwestie van producteisen en markttoegang. Hij wijst erop dat ‘taking back control’ over nationale wetgeving, een van de voornaamste beloftes van de Brexitcampagne, vrijwel zeker zou leiden

tot het afwijken van Europese regelgeving, waar het vaststellen van gemeenschappelijke standaarden nu juist de kern van het Europese recht is geweest (p. 149-150). Gemeenschappelijke standaarden zijn buitengewoon bevorderlijk voor de grensoverschrijdende handel, in het bijzonder in het geval van diensten, waar er betrekkelijk weinig harmonisatie is (p. 155); het toestaan van verschillende standaarden zou de mededinging in de interne markt verstoren. Kainer onderzoekt vervolgens verschillende wijzen om gemeenschappelijke standaarden vast te stellen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk na Brexit: het simpelweg ‘kopiëren’ van Europese regelgeving naar Brits recht (wat gebeurt in de Europese Economische Ruimte en het EU-Oekraïne-associatieakkoord), samenwerking op het gebied van regelgeving à la CETA (waarin de mogelijkheid van bindende regelgeving ontbreekt), ‘autonome afstemming’ zoals in de EU-Zwitserland-samenwerking; en een ‘non-regressieclausule’ die in de Noord-Ierse ‘backstop’ was opgenomen (maar sindsdien is verwijderd). Hij concludeert dat geen van deze vier opties zowel de Europese eis van een ‘gelijk speelveld’ als de Britse eis van autonomie in regulering kan voldoen (p. 169-170). De oplossing, naar zijn mening, is vrijwillige afstemming: een *Regulatory Coordination Office* (RCO) zou moeten worden opgezet om veranderingen in de relevante wetgeving van beide partijen op te merken, waarna de andere partij kan besluiten zijn eigen regelgeving aan te passen. Als een partij afwijkt van een gemeenschappelijke standaard, kan de ander besluiten de markttoegang te beperken.

Het derde – en langste – deel van het boek handelt over materiële zaken die in een toekomstig vrijhandelsakkoord geregeld zouden kunnen worden. Het eerste hoofdstuk, door Armin Cuyvers (Leiden), bespreekt het vrij verkeer van goederen, een onderwerp dat bijzonder relevant is voor de kwestie van Noord-Ierland en het voornemen van beide partijen om een ‘harde grens’ op het Ierse eiland te voorkomen. Het hoofdstuk is gebaseerd op het originele Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland (waaronder ook de zogeheten ‘backstop’, die bedoeld was om een harde grens te voorkomen) dat sindsdien echter compleet is herzien. Grote delen van Cuyvers’ analyse zijn daarom vooral nog historisch relevant; hij levert echter wel een goed overzicht van de verschillende opties voor vrij verkeer van goederen in de toekomstige relatie (p. 201-207). Hij bekritiseert ook de nadruk die de EU heeft gelegd op de ‘ondeelbaarheid’ van de vier vrijheden: van oudsher is er veel flexibiliteit geweest in de ontwikkeling daarvan en het uitstreken ervan

naar derde landen. Cuyvers stelt dat de positie van de EU op dit punt ‘appears primarily driven by political considerations, not legal ones’ (p. 211) en suggereert dat de EU in het algemeen richting flexibeler integratie moet bewegen.

Een welkome toevoeging is de bijdrage van Gavin Barrett (UC Dublin) over het vrij verkeer van diensten na Brexit. Veruit het grootste deel van de dienstenexport van het Verenigd Koninkrijk gaat naar de EU (rond de 70%) en dienstenexport naar de EU vormt 4,8% van het Britse BNP (p. 216). Het is daarom enigszins verbazingwekkend dat dit onderwerp relatief weinig aandacht heeft gekregen in de literatuur – behalve dan het specifieke probleem van financiële diensten, waaraan menige publicatie is gewijd.<sup>7</sup> Barrett besteedt er ook enige pagina’s aan, maar wijst erop dat ‘the majority of service exports are, in fact, non-financial’ (p. 218). Hij is enigszins pessimistisch over de mogelijkheden van vrije handel in diensten na Brexit – en met recht, daar zelfs de meest geavanceerde vrijhandelsakkoorden (bijvoorbeeld CETA) niet voorzien in een significante liberalisering van de handel diensten, laat staan iets wat ook maar in de buurt komt van de Europese eengemaakte markt (p. 224-225).

*“Een welkome toevoeging is de bijdrage van Gavin Barrett (UC Dublin) over het vrij verkeer van diensten na Brexit.”*

Het volgende hoofdstuk, door Wolf-Georg Ringe (Hamburg), handelt over het welbekende probleem van financiële regelgeving na Brexit. Hij beargumenteert dat ‘the impact of Brexit for financial services will be minuscule, if not irrelevant’ (p. 250). Ter ondersteuning van deze claim voert hij aan dat ‘the post-referendum government is not the “man in the street” who is immune to economic outlook scenarios’ en het is dan ook ‘much more susceptible to economic realities than a plebiscite which was tainted by emotions’ (p. 261). Dit is nogal een boude stelling: de geschiedenis van het Brexitdrama laat zien dat de Britse regering vaak meer gedreven is door een verlangen om weg van de EU te komen en ‘to take back control’ dan door economische motivaties.

Het hoofdstuk van Menelaos Markakis (Rotterdam) behandelt een onderwerp dat strikt genomen geen onderdeel is van ‘handelsbetrekkingen’, maar desalniettemin wel belangrijk is daarvoor: burgerrechten

na Brexit. De positie van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk en Britse burgers in de EU27 is een heikel punt geweest door de onderhandelingen heen, maar lijkt naar tevredenheid van beide partijen te zijn geregeld in het (originele) terugtrekkingsakkoord. Zich baserend op de relevante bepalingen in het terugtrekkingsakkoord en de *European Union (Withdrawal) Act 2018* onderzoekt Markakis de reikwijdte van burgerrechten, de interpretatie van het terugtrekkingsakkoord op dit vlak, de vereiste documenten om te kunnen verblijven en de rechten van werknemers en zelfstandigen.

Florian Wagner-von Papp (UBW Hamburg) onderzoekt in hoeverre Europese regels over mededinging en staatssteun nog in het Verenigd Koninkrijk van toepassing zullen zijn na Brexit. Het Britse mededingingsrecht is uiteraard vrijwel in zijn geheel gebaseerd op Europees recht; gecombineerd met de extraterritoriale toepassing van Europees recht door de Commissie – ook na Brexit – betekent dit dat het Britse mededingingsrecht waarschijnlijk nauw verbonden blijft met dat van de EU (p. 338-339). Hij is kritisch over de Britse plannen om veel van het Europese staatssteunrecht simpelweg over te nemen: niet alleen is er gerede twijfel over hoe serieus de Britse regering staatssteunrecht zal nemen (men hoeft enkel te denken aan de keer dat een contract voor noodveerdiensten in het geval van een no-deal Brexit werd toegekend aan een bedrijf dat überhaupt geen schepen had;<sup>8</sup> p. 344-345) maar het Europese staatssteunrecht is specifiek ontworpen om te werken in de veellagige Europese rechtsorde, niet in een enkele staat. Wat betreft de toekomstige relatie stelt Wagner-von Papp dat het Verenigd Koninkrijk zich waarschijnlijk zal moeten onderwerpen aan een supranationale autoriteit (de Commissie, de EFTA Surveillance Authority of een nieuw orgaan) als er aan het einde van de overgangsperiode een vrijhandelsakkoord is (p. 350).

Vervolgens bespreekt Albert Sanchez-Graells (Bristol) de gevolgen van Brexit voor het aanbestedingsrecht. Hij wijst erop dat het Verenigd Koninkrijk en de EU zich in de ongebruikelijke situatie bevinden dat hun aanbestedingsregels reeds geharmoniseerd zijn aan het begin van de onderhandelingen, waar het doel van vrijhandelsakkoorden gewoonlijk juist is om (een zekere mate van) harmonisatie te bereiken. Hij beargumenteert dat het Verenigd Koninkrijk er goed aan zou doen zo dicht mogelijk bij de EU te blijven na Brexit, zowel wat betreft materiële regels en de meer technische en procedurele aspecten (p. 393-394).



Het laatste hoofdstuk, door Peter-Christian Müller-Graff (Heidelberg), biedt enkele afsluitende opmerkingen over de verschillende onderwerpen die in het boek aan de orde zijn gekomen (het hoofdstuk is gebaseerd op zijn slotrede bij de conferentie) en enkele gedachten over geschilbeslechting na Brexit. Hij onderzoekt verschillende modellen: een ‘afwezigheidsmodel’ waarin elke partij volledige autonomie heeft op het rechterlijke vlak; een ‘samenwerkingsmodel’ waarin rechters aan beide kanten op de een of andere manier samenwerken, hetzij door relevante arresten uit te wisselen (de zwakste versie) hetzij door een verplichting van parallelle interpretatie op te nemen (de sterkste versie, die nog voorbij het EER-verdrag gaat); een gezamenlijk geschilbeslechtingsmodel in de stijl van menig vrijhandelsakkoord; en een ‘opnamemodel’ waarin de rechterlijke macht van de ene partij belast is met de bindende interpretatie van het akkoord. Müller-Graff concludeert dat de laatstgenoemde optie de beste is, en hoewel deze ongetwijfeld goed zal vallen bij het Hof van Justitie lijkt het tamelijk onwaarschijnlijk dat deze in een akkoord te vinden zal zijn – een van de voornaamste beloften van Brexit was nu eenmaal ‘take back control’ van Brussel (en Luxemburg) en het Verenigd Koninkrijk heeft er door de Brexitonderhandelingen heen op gestaan dat het Hof van Justitie geen rechtsmacht mag hebben.<sup>9</sup> In tegenstelling tot wat men wellicht zou verwachten van een verzameling bijdragen als de onderhavige is er verrassend weinig overlap tussen de verschillende hoofdstukken: de meeste auteurs geven er de voorkeur aan met name hun eigen onderwerp te bespreken en besteden weinig tijd aan het herhalen van de reeds welbekende episodes van Brexit (wat de quasi-inleiding van Brok en Liekenbrock nog nuttiger maakt).

*“Een klein punt van kritiek is dat de verschillende hoofdstukken tamelijk inconsequent zijn als het gaat om hun stijl.”*

Een klein punt van kritiek is dat de verschillende hoofdstukken tamelijk inconsequent zijn als het gaat om hun stijl: sommige hoofdstukken hebben een samenvatting (*abstract*) aan het begin, andere niet; sommige hoofdstukken geven de affiliatie van de auteur in een voetnoot, andere niet (een lijst van auteurs ontbreekt overigens); sommige hoofdstukken hebben een aparte bibliografie, andere gebruiken louter voetnoten; er zijn tenminste vier verschillende wijzen waarop de auteurs hun paragrafen nummeren, en elke auteur heeft weer

zijn eigen voorkeur voor stijl van voetnoten. Hoewel dit de inhoud uiteraard niet minder relevant maakt, zou het uiterlijk van het boek erop vooruit zijn gegaan als wat meer aandacht hieraan was besteed.

Zoals aan het begin van deze bespreking reeds opgemerkt lopen boeken over Brexit het risico over de datum te zijn zodra ze zijn gepubliceerd. Dit boek, geschreven vóór de originele deadline van 29 maart 2019, is daarop geen uitzondering: de auteurs verwijzen doorgaans naar het ‘oude’ terugtrekkingsakkoord, naar premier Theresa May, en naar beleidsvoorstellen die reeds lang in de prullenbak zijn beland. Desalniettemin is veel van het materiaal nog steeds verbazingwekkend relevant, zeker nu de onderhandelingen over de toekomstige relatie gaande zijn: de auteurs kijken vooral naar de toekomst en bespreken aspecten van een akkoord waarmee op het moment van schrijven nog angstaanjagend weinig voortgang is geboekt en dat, als het verleden van de onderhandelingen een les kan zijn, waarschijnlijk pas luttele momenten voor de deadline zal worden afgerond – als dat überhaupt gebeurt.

*“De auteurs kijken vooral naar de toekomst en bespreken aspecten van een akkoord waarmee op het moment van schrijven nog angstaanjagend weinig voortgang is geboekt.”*

Waar het boek van Kainer en Repasi vooral naar de toekomst kijkt – Europees-Britse betrekkingen *na* Brexit – richt Frau *Das Brexit-Abkommen und Europarecht* zich op iets dat reeds is gebeurd, namelijk het sluiten van het terugtrekkingsakkoord. In dit dunne boekje, gebaseerd op zijn Habilitation-rede,<sup>10</sup> analyseert Frau de tekst van het uiteindelijke terugtrekkingsakkoord (inclusief het nieuwe Protocol inzake Ierland/Noord-Ierland) dat eind 2019 werd gesloten en als gevolg waarvan het Verenigd Koninkrijk de EU nu inderdaad heeft verlaten; de tekst van het boek werd afgesloten in januari 2020, toen het House of Commons het terugtrekkingsakkoord reeds had geratificeerd.

Na een kort overzicht van het terugtrekkingsakkoord te hebben gegeven bespreekt Frau enkele doctrinaire vragen over de aard van het akkoord, de toepassing ervan in de tijd, en de beslechting van geschillen over de interpretatie ervan. Hij vraagt zich af of het terugtrekkingsakkoord gezien kan worden als de grondslag van een soort ‘gedeeltelijk lidmaatschap’

van de EU en of het terugtrekkingsakkoord beschouwd moet worden als primair Unierecht, een doorsnee internationaal akkoord, of een *sui generis* document; hij concludeert dat het terugtrekkingsakkoord in feite een ‘gewoon’ akkoord naar internationaal recht is, net zoals de vrijhandelsakkoorden die de EU met andere staten heeft geschreven (p. 32-35). Hij bespreekt ook enkele specifieke aspecten van het terugtrekkingsakkoord: interpretatie (met bijzondere aandacht voor het Weens Verdragenverdrag) en geschilbeslechting (p. 45-55); grondrechten en de toepasbaarheid van het Handvest van de Grondrechten (dat niet onder de ‘retained EU law’ valt die ook na Brexit in het Verenigd Koninkrijk van toepassing is) tijdens de overgangperiode; vrij verkeer van personen tussen het Verenigd Koninkrijk, Ierland, en de andere EU-lidstaten; of Britse burgers hun EU-burgerschap ook na Brexit kunnen behouden (waar hij beargumenteert dat de implicatie in art. 127 lid 6 Terugtrekkingsakkoord dat Britse burgers hun EU-burgerschap tijdens de overgangperiode behouden in strijd is met art. 20 lid 2 en 216 VWEU; p. 76 e.v.); vrij verkeer van goederen en douanerecht zowel in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen als in Noord-Ierland in het bijzonder (waar het boek goed gebruik kan maken van het nieuwe Noord-Ierse Protocol); en, kort, vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen.

In zijn conclusie plaatst Frau het terugtrekkingsakkoord in de context van de verschillende vormen van integratie binnen en buiten de EU, in het bijzonder de Europese Economische Ruimte en de Europese Vrijhandelsassociatie en ook het Europees Nabuurschapsbeleid, waarvan elk zou kunnen dienen als model voor een toekomstige relatie. Hij wijst erop dat het Verenigd Koninkrijk een uniek voorbeeld is van wat men de ‘uittredingsomgeving’ (*Austrittsnachbarschaft*, p. 132) van de EU zou kunnen noemen – want, zoals herhaaldelijk is opgemerkt, zelfs nu het de EU heeft verlaten heeft het Verenigd Koninkrijk Europa niet verlaten, en de bijzondere relatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk die Brexit heeft gecreëerd zal in de komende jaren zonder twijfel veel nieuwe juridische vragen doen ontstaan.●

***Deze boekbespreking is een bewerkte en vertaalde versie van een bespreking die zal verschijnen in Common Market Law Review (57) 2020, afl. 5.***

1. H. Mance, ‘Britain has had enough of experts, says Gove’, *Financial Times* 3 juni 2016.  
2. J.H.H. Weiler, ‘10 good reads’, *Int’l J. Con. L.* (17) 2019, afl. 4, p. 1034-1040, hier p. 1039.

3. Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PbEU 2019, C 66 I/1).  
4. Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PbEU 2019, C 384 I/1).  
5. Zie daarover ook A. Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford: Oxford University Press 2020.  
6. Politieke verklaring waarin het kader wordt geschetst voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (PbEU 2020, C 34/1).  
7. Een greep: M. Lehmann & D.A. Zetsche, ‘Brexit and the Consequences for Commercial and Financial Relations between the EU and the UK’, *EBL Rev.* 2016, p. 999-1027; M. Lehmann & D.A. Zetsche, ‘How Does It Feel to Be a Third Country? The Consequences of Brexit for Financial Market Law’, in: O.E. Fitzgerald & E. Lein (red.), *Complexity’s Embrace. The International Law Implications of Brexit*, Londen: CIGI 2018, p. 105-126; N. Moloney, ‘Brexit and financial services: (Yet) another re-ordering of institutional governance for the EU financial system?’, *CML Rev.* (55) 2018, afl. 2/3, p. 175-201; W.G. Ringe, ‘Brexit and Financial Regulation’, in: Kainer & Repasi 2019, p. 247-291; J. Herbst & S. Lovegrove (red.), *Brexit and Financial Regulation*, Oxford: Oxford University Press 2020.  
8. J. Pickard, ‘Ferry company with no ferries stripped of Brexit contract’, *Financial Times* 9 februari 2019.  
9. J. Brunsden & P.M.D. Foster, ‘Barnier hints he is ready to address UK’s red line on European court’, *Financial Times* 2 juli 2020.  
10. Gepubliceerd als R. Frau, ‘Ist das Brexit-Abkommen zu Recht gescheitert?’, *Europarecht* (54) 2019, afl. 5, p. 502-521.



**NOVUM**magazine

NOVUM magazine is het juridisch faculteitsblad van de Universiteit Leiden, ontstaan uit de fusie tussen het faculteitsblad **Trias** (1968) en het blad **Request** (1999) dat werd uitgegeven door het rechtenmentoraat Appèl, tegenwoordig **Juridische Faculteitsvereniging Grotius**.

Ons doel is een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van (toekomstig) juridische professionals.

**Hoofdredacteur**  
Jurian Bos

**Eindredacteur**  
Joris van de Riet

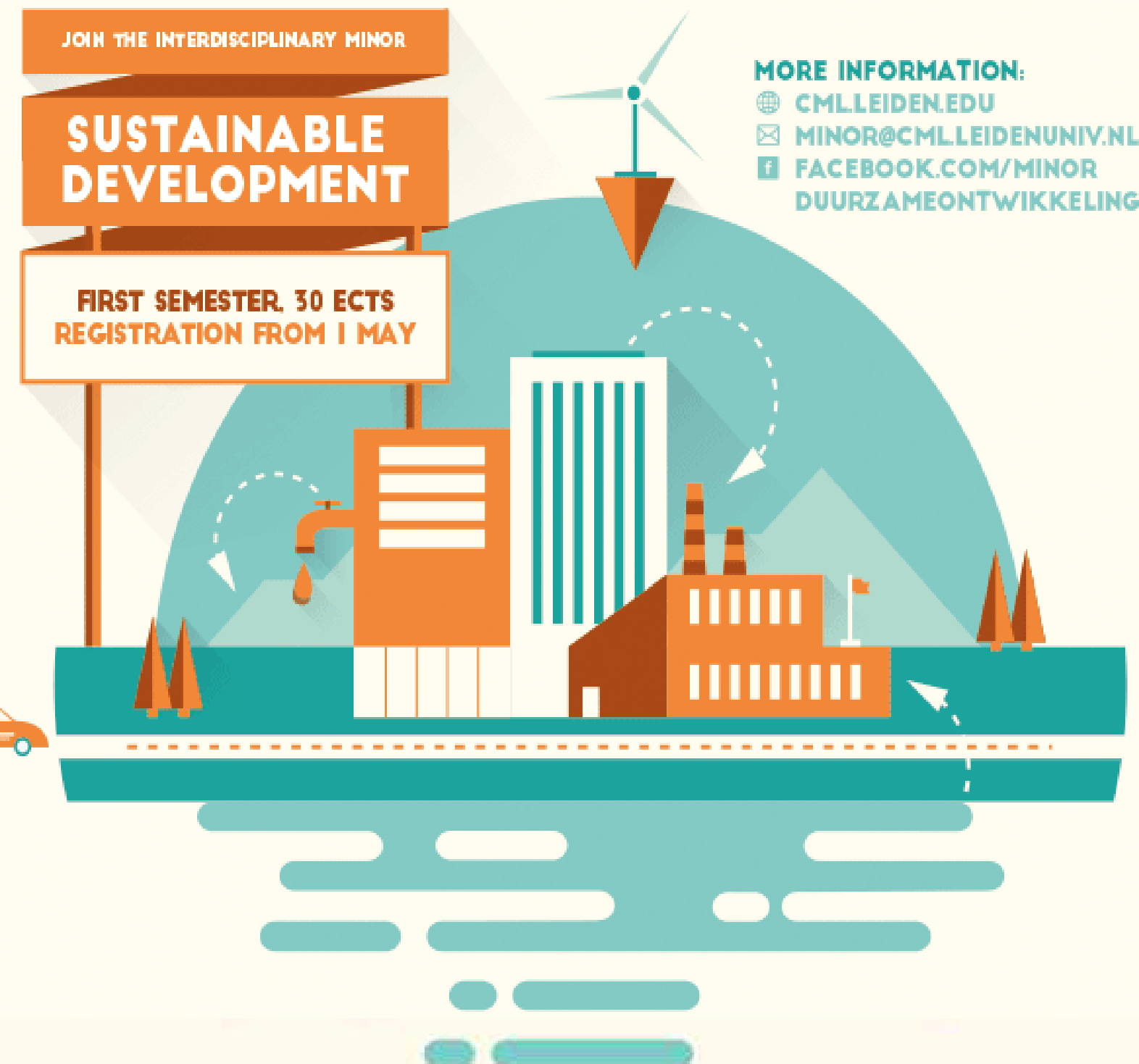
**Redacteuren**  
Martijn Berk  
Nick du Bois  
Sebastian Cornielje  
Rudolf Willem van Dam  
Francine Fetter  
Mahatma M. Martinus  
Anne Sophie Pijnacker  
Lars Volborth  
Femke de Wijs

**Raad van advies**  
Prof. mr. dr. A.G. Castermans  
Prof. mr. dr. P.M. Schuyt  
Mw. drs. A.F.M. van der Helm  
Dion Latten, assessor FdR  
Ayman Kariman, praeses JFV Grotius

Oplage: 750 exemplaren  
Drukker: BladNL  
ISSN: 1567-7931

© Niets uit deze uitgave mag zonder voorafgaande toestemming van de redactie openbaar worden gemaakt of verveelvuldigd.

Adverteren, solliciteren of reageren: [novum@law.leidenuniv.nl](mailto:novum@law.leidenuniv.nl)



**Universiteit  
Leiden**

Discover the world at Leiden University





# Dedicated mensen maken het verschil.

Hugo, dedicated trombonist  
en advocaat-stagiair bij BarentsKrans

## Wij zoeken advocaat-stagiaires.

Mensen die zich verdiepen, die vragen stellen en zichzelf blijven verbeteren. Die maken het verschil. Zowel op professioneel vlak als in het privéleven. Dedicated noemen wij dat. Heb jij die ambitie, dan pas jij bij BarentsKrans. Wil je werken bij één van de grootste advocatenkantoren in Den Haag, met enthousiaste collega's, toonaangevende cliënten en uitdagende zaken? Ga dan naar [www.werkenbijbarentskrands.nl](http://www.werkenbijbarentskrands.nl)

[werkenbijbarentskrands.nl](http://werkenbijbarentskrands.nl)

**BarentsKrans**