

Hannah Arendt, vreemdelingen en criminele politiek

Roekeloos optimisme en roekeloze wanhoop. De typering dateert van ruim veertig jaar terug [*nu zeventig jaar dus*]. In de zomer van 1950 schetste Hannah Arendt in het voorwoord voor haar nieuwe boek de sfeer waarin dit tot stand was gekomen: '*a background of both reckless optimism and reckless despair*'. De tweede wereldoorlog in het leven van één generatie was net achter de rug, en men leefde in de bange afwachting van een derde globale confrontatie tussen de twee overgebleven wereldmachten. Over de hele wereld zag zij de ontwikkeling van dezelfde fenomenen: '*homelessness on an unprecedented scale, rootlessness to an unprecedented depth*'.

Het boek heet *The Origins of Totalitarianism* en het verscheen in 1951.¹ Aan de hand van een geschiedenis van het antisemitisme en het imperialisme analyseert zij de opkomst van de totalitaire staat, die zijn hoogtepunt vindt in nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie onder Stalin. In antisemitisme, imperialisme en totalitarisme ziet zij met elkaar verbonden uitingen van onmacht, waarin steeds radicaler en brutaler wordt afgerekend met de mens, met mensen dus.

In het tweede deel van het boek, *Imperialism*, beschrijft zij hoe in het begin van de twintigste eeuw economische en industriële ontwikkelingen leidden tot wat men imperialisme zou noemen: '*expansion for expansion's sake*' – een politiek, die de oude idee waarbij een volk zich realiseert in een eigen onafhankelijke staat, volstrekt achterhaald maakte. (Overigens, in 1967 zou Arendt een apart voorwoord schrijven voor dat *Deel 2*, waarin ze betoogt dat het ouderwetse dollar-imperialisme van privé-investeringen inmiddels wordt overschaduwd door het veel ingrijpender imperialisme van economische en militaire buitenlandse hulp. Als 'angstwekkende uitwas van pure overvloed die de rijke landen zich kunnen permitteren te verliezen' worden nu immers niet meer voor het profijt, maar louter om politieke redenen miljarden dollars uitgestort in 'politieke en economische woestenijen waar corruptie en incompetentie ze laten verdwijnen nog vóór iemand er iets productiefs kan mee beginnen.')

Arendt besluit het deel over het imperialisme met een hoofdstuk over de geopolitieke situatie in Europa na de eerste wereldoorlog: *The Decline of the Nation-State and the End of the Rights of Man*. Na de explosie van het oude Europa in de Eerste Wereldoorlog, werden nieuwe staten opgezet, die op geen enkele manier nog identificatie boden aan de volkeren op hun grondgebied. De algemene sfeer van werkloosheid, inflatie, nationale ontevredenheid en burgeroorlogen bracht enorme migratiegolven teweeg naar de relatief rustige landen in het westen (Scandinavië, Nederland, België, Duitsland, Zwitserland, Frankrijk). De manier waarop deze staten omgingen met de migranten en vluchtelingen, en de behandeling van de verschillende minderheden in Centraal- en Oost-Europa, maakten het begrip 'mensenrechten', dat sinds de Franse Revolutie mee aan de basis had gelegen van zowat alle moderne staten, al snel volledig inhoudsloos.

De beschrijving die Arendt gaf van de volksverhuizingen, de vluchtelingen, het vreemdelingen- en minderhedenbeleid in West-Europa tussen de twee wereldoorlogen, lijkt wel een analyse van de wijze waarop de media en de politiek vandaag [1993] praten over asielzoekers, 'illegalen', gezinsherenigers en gezinsvormers. Het is geen optimistische lectuur, te meer omdat je nu weet dat de politieke situatie die zij beschrijft uitliep op het nationaalsocialisme en de Tweede Wereldoorlog. Bovendien leek 1992 voor een belangrijk deel in het teken te staan van de vrijwel onstuitbare opkomst van neo-nazibewegingen en -partijen in België, Frankrijk, Duitsland, Noorwegen, Oostenrijk en wie weet waar nog meer.

Anderzijds is het onzin klakkeloos profetische waarde toe te kennen aan Arendts tekst. *L'histoire se répète* kan niet letterlijk worden genomen. Wel biedt het hoofdstuk *The Decline of the Nation-State* een onthutsend interpretatiekader door de meer dan oppervlakkige gelijkenis met de huidige ontwikkelingen inzake vreemdelingenbeleid, (internationale) strafrechtelijke politiek en de rol van overheids- en politiediensten.

De Derde Wereldoorlog, waarvoor men in 1950 vreesde, is er gekomen; hij werd echter niet uitgevochten op het grondgebied van de twee overgebleven grootmachten, die in de ene richting gescheiden werden door Europa, in de andere door de Volksrepubliek China en Japan. De confrontaties vonden plaats in Latijns Amerika, Afrika, het Midden-Oosten en Zuidoost-Azië. En vandaag, veertig jaar later, is het resultaat: '*homelessness on an unprecedented scale, rootlessness to an unprecedented depth*'.

De *rootlessness* is niet noodzakelijk een verwijzing naar het postmoderne levensgevoel of iets dergelijks; zij refereert eerder naar de wijze waarop nu ook in Europa allerlei stammen elkaar bevechten. Je zou toch denken dat wie wel enig zelfbewustzijn en kennis van zijn wortels bezit, niet zo fanatiek anderen gaat vervolgen en uitmoorden. Hoe dan ook, tegen de '*homelessness on an unprecedented scale*' – al dan niet ten gevolge van *rootlessness* – gaat de uitbouw van Fort Europa onverdroten verder, en Nederland doet daaraan mee. Al geruime tijd zijn terrorismebestrijding en drugsbestrijding de ideologische motoren voor een straffere overheid, een strengere criminele politiek en uitbreiding van opsporings- en vervolgingsbevoegdheden en -diensten. Vandaag is ook nationaliteit een belangrijk criterium geworden. Vreemdelingen komen in groten getale naar Nederland en het vreemdelingenrecht(systeem) lijkt niet meer te voldoen om die migratie onder controle te houden. Vreemdelingen en minderheden zijn blijkbaar een probleem geworden, dat een steeds duidelijker rol speelt in de ontwikkeling van criminele politiek.

Dit artikel schetst enkele facetten van de manier waarop het strafrechtstelsel wordt ingezet bij de verdediging van Nederland, als het 'wordt overvallen door veel vluchtelingen'². Veel laat ik onbesproken [*geen paralipsis in dit geval*] en het belangrijkste daarvan is het raakpunt tussen detentie en vreemdelingenbeleid. Niet alleen het Grenshospitium, 'het steengeworden eufemisme van Kosto'³, dat op 6 april in gebruik werd genomen, blijft hier onbesproken, maar ook vreemdelingenbewaring in het algemeen en het gebruik van huizen van bewaring en politiecellen, en disciplinaire maatregelen en straffen.⁴ Ook zal ik niet ingaan op de uitbreiding van strafbaarstellingen en controlemechanismen die voortkomen uit het Akkoord en de Overeenkomst van Schengen. Alleen op de rol die opsporings- en politiediensten spelen in de verdediging van Fort Nederland ga ik nader in.

Het einde van de natiestaat

De 'explosie' van 1914 had het Europese bestel van naties onherstelbaar beschadigd. Inflatie en werkloosheid leidden tot een sociale crisis die niet enkel de arbeidersklasse raakte, maar binnen de hele bevolking van een staat grote groepen achterliet 'zonder hoop op herstel of een nieuwe opleiding'. De burgeroorlogen die in verschillende landen uitbraken waren niet alleen bloediger en wreder dan ooit tevoren; ze veroorzaakten de migratie van mensen die nergens welkom waren. Dit vormde een belangrijk verschil met de migratiestromen tijdens de godsdienstoorlogen, toen er altijd wel een staat was, die vervolgde geloofsgenoten wilde opnemen. Cynisme en haat kregen, volgens Arendt, een centrale rol in het openbare leven. 'Er is misschien niets dat de algemene desintegratie van het politieke leven beter illustreert, dan deze vage, doordringende haat jegens iedereen en alles, zonder een focus voor haar gepassioneerde aandacht, zonder dat zij iemand verantwoordelijk kon stellen voor de stand van zaken – noch de regering, noch de burgerij of een externe macht. Bijgevolg keerde zij zich in alle richtingen, willekeurig en niet te voorspellen, en niet in staat om tegenover maar iets onder de zon een *air* van gezonde onverschilligheid aan te nemen.

'Hoewel deze sfeer van desintegratie tekenend was voor heel Europa tussen de twee oorlogen, was zij duidelijker zichtbaar in de overwonnen dan in de zegevierende landen, en ze kwam tot volle ontwikkeling in de staten die nieuw gevormd waren na de liquidatie van de (Oostenrijks-Hongaarse) Dubbelmonarchie en het Tsaristische Rijk. De laatste resten solidariteit tussen de niet-geëmancipeerde nationaliteiten in de "gordel van gemengde bevolkingen" gingen in rook op met het verdwijnen van een centrale despotische bureaucratie, die ook de diffuse haat en de tegenstrijdige nationale aanspraken had verbonden en van elkaar weg geleid. Nu was iedereen tegen ieder ander, en vooral tegen de naaste burens – de Slowaken tegen de Tsjechen, de Kroaten tegen de Serviërs, de Oekraïners tegen de Polen.'⁵

Wat leek op kinderachtige stammetwisten had echter een impact op de toekomst van heel Europa, onder meer doordat er twee specifieke groepen slachtoffers ontstonden, die een nieuwe factor vormden bij de desintegratie van het oude 'verbond van naties'. Dat waren de *minderheden* in Oost- en Centraal Europa en de *staatlozen* die naar Centraal en West-Europa werden gedreven.

De politiek-geografische herschikkingen na de Eerste Wereldoorlog betekenden het einde van de oude natiestaat. Die was het ideaal geweest van de verlichte revoluties uit de achttiende en de negentiende eeuw: een volk realiseert zich in een eigen staatsvorm, en omgekeerd, de staat is de uitdrukking van een specifieke nationale identiteit. De realisering

van de Rechten van de Mens en van de Burger was gebonden aan de realisering van nationale soevereiniteit. De emancipatie van een natie impliceerde de vorming van een eigen staat. Daarbinnen kon men wel 'minderheden' erkennen, maar dan ging het om religieuze minderheden, aan wie men ook bepaalde burgerrechten zou toestaan.

De vredesverdragen veegden kleinere en grotere stammen ('volkeren') bij elkaar in nieuwe, kunstmatige, staatsverbanden (Slowaken bij Tsjechen, Kroaten en Slovenen bij Serviërs). Groepen die meenden dat zij ook een volk vormden, maar door de overwinnaars verdeeld waren over verschillende staten, of die te klein werden bevonden voor een eigen staat, konden de door de Volkerenbond beschermde status van nationale minderheid krijgen. Maar, noteert Arendt, 'de vertegenwoordigers van de grote naties wisten maar al te goed dat minderheden in natiestaten vroeg of laat moeten assimileren of verdwijnen'⁶. In feite verkondigden de Minderhedenverdragen nu duidelijk wat tot dan toe impliciet was geweest in de natiestaten, namelijk dat 'alleen mensen met dezelfde nationale afkomst de volle bescherming van de wettelijke instellingen kunnen genieten [*en*] dat voor mensen van een andere nationaliteit een soort uitzonderingswetgeving nodig was, totdat of tenzij zij volledig geassimileerd waren en gescheiden van hun origine (...) de transformatie van de staat van een instrument van de wet tot een instrument van de natie was nu volledig; de natie had de staat veroverd, nationaal belang had voorrang boven de wet, lang vóór Hitler kon zeggen "recht is wat goed is voor het Duitse volk". Ook hier was de taal van het schone alleen maar de taal van de publieke opinie, gezuiverd van hypocrisie en zelfbeperking.'⁷

De Minderhedenverdragen golden alleen voor de nieuwe staten (in Oost- en Centraal Europa). De oude Europese naties hadden de expliciete erkenning van die waarborgen niet nodig, zelfs niet indien er nationale minderheden binnen hun grenzen woonden; zij waren immers constitutioneel of impliciet gegrondvest op de Rechten van de Mens.

De tweede, belangrijker, groep slachtoffers waren de staatlozen, vluchtelingen die niet konden worden 'gedeporteed', omdat ze in geen enkel land ter wereld welkom waren en nergens een recht op verblijf hadden. Sommigen van hen waren *Heimatlosen*, zij die bij de Vredesverdragen van 1919, het uiteenvallen van Oostenrijk-Hongarije en de vorming van de Baltische staten plotseling nergens meer thuishoorden omdat hun vaderland werd opgeheven en zij bij het eind van de oorlog ergens in Europa ronddoelden. Een andere categorie werd gevormd door de gedenaturaliseerden. In nazi-Duitsland vond de-naturalisatie aanvankelijk plaats ten aanzien van joodse burgers, maar later werd eveneens andere groepen de nationaliteit ontnomen. Ook andere staten, zoals Frankrijk, Portugal, Italië, België, Egypte, Turkije, Oostenrijk en Griekenland gingen, soms simpelweg per decreet, over tot het massaal en groepsgewijze terugdraaien van eerdere naturalisaties. Criteria waren zowel de afkomst van de getroffenen, als collaboratie met de vijand of 'gevaar voor de openbare orde'.

En dan waren er nog de grote groepen die vluchtten voor de naoorlogse revoluties in hun thuisland, en van wie de overwinnende regering prompt de nationaliteit introk: 'miljoenen Russen, honderdduizenden Armeniërs, duizenden Hongaren, honderdduizenden Duitsers en meer dan een half miljoen Spanjaarden'. Zij ontvluchtten allen een staatsstructuur die, 'indien zij al niet volledig totalitair was, in ieder geval geen oppositie zou verdragen en liever haar burgers zou verliezen dan mensen met verschillende gezichtspunten te herbergen'⁸.

Na de Tweede Wereldoorlog zou de situatie van de staatlozen overigens nog veel neteliger worden, schrijft Arendt. Was vóór de oorlog een interneringskamp uitzondering, daarna werd het de routine-oplossing voor de huisvesting van *displaced persons*. Zelfs de terminologie is er op achteruit gegaan, meent zij. 'De term "staatloos" erkende tenminste het feit dat deze mensen de bescherming van hun regering hadden verloren en behoefte hadden aan internationale overeenkomsten om hun wettelijke status te vrijwaren. De naoorlogse term "ontheemden" werd gedurende de oorlog verzonnen met het duidelijke doel staatloosheid voor eens en voor altijd te laten verdwijnen door het bestaan ervan te negeren. Niet-erkenning van staatloosheid betekent altijd repatriëring, dat wil zeggen deportatie naar een land van herkomst, dat ofwel weigert de toekomstige gerepatriëerde als burger te erkennen, ofwel integendeel hem juist dringend terug wil voor bestraffing. (...) Zoveel weet men in ieder geval: nu er één miljoen "erkende" staatlozen zijn, zijn er meer dan tien miljoen zogenaamde *de facto* staatlozen; en terwijl het relatief onschuldige probleem van de *de*

iure staatlozen wel eens ter sprake komt op internationale conferenties, wordt er niet gesproken over de kern van de staatloosheid, die hetzelfde is als het vluchtelingenprobleem.⁹ En, stelt zij verder, al de moeite die juristen doen om een onderscheid aan te brengen tussen staatlozen en vluchtelingen – een staatloze heeft geen nationaliteit, maar een vluchteling heeft slechts diplomatieke bescherming verloren – wordt gewoon weerlegd door het simpele feit dat alle vluchtelingen in de praktijk staatloos zijn.¹⁰

De aankomst van honderdduizenden vluchtelingen in de natiestaten had als eerste belangrijke gevolg dat het aloude asielerrecht verdween. Het deelde daarmee het lot van de Rechten van de Mens, die ook maar zo'n beetje een vaag bestaan leidden, en nergens waren vastgelegd in wetten, constituties of verdragen. [*De Universele Verklaring en het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens zijn pas na, en juist vanwege de Tweede Wereldoorlog, tot stand gekomen.*] Een tweede gevolg – en dat was volgens Arendt echt een schok – was dat men zich in de Europese landen realiseerde dat men die vluchtelingen niet meer zou kwijtraken, maar dat zij ook geen deel zouden gaan uitmaken van de eigen natie. Traditioneel dacht men dat er twee oplossingen waren voor het 'vluchtelingenprobleem': terugsturen of naturaliseren. Geen van beide bleek te werken.

Repatriëren kon alleen indien er een land was naar waar men mensen kon terugzenden. Als dat er niet was, zou men hen niet kunnen verwijderen. Maar omdat iemand zonder staat '*an outlaw by definition*'¹¹ was, kreeg de politie zowat de vrije hand om dit probleem aan te pakken. Te verwijderen staatlozen werden vaak door de politie de grens overgesmokkeld naar een buurland, van waaruit zij weer even snel terug over de grens werden gezet wanneer de politiediensten daar hen hadden ontdekt. Bovendien kon je vluchtelingen zelfs niet kwijtraken als zij zich slecht gedroegen. Daarom werd onder meer voorgesteld 'overgangskampen' in te richten, waarheen ongewenste vreemdelingen zouden kunnen worden gedeporteerd. Uiteindelijk bleek 'het enige praktische substituut voor een niet-bestaand thuisland een interneringskamp. Inderdaad, van in de jaren dertig al was dit het enige "land" dat de wereld aan te bieden had aan de staatlozen.'¹²

Ook naturalisatie werkte niet. Naturalisatie was een techniek die bedoeld was voor uitzonderingen, voor individuen, die op een of andere manier – meestal door binding aan het land – gelijkgesteld konden worden met de natie. Ze was nooit bedoeld voor massale toepassing op groepen, die men toch niet weg kreeg. 'In plaats van tenminste een deel van de nieuwkomers te naturaliseren, begonnen de landen juist eerdere naturalisaties terug te draaien, deels omwille van algemene paniek, deels omdat de aankomst van grote massa's nieuwkomers verandering bracht in de altijd onzekere positie van genaturaliseerde burgers van dezelfde origine. (...) Zodra een aantal staatlozen toegelaten waren tot een anderszins normaal land, verspreidde de staatloosheid zich als een besmettelijke ziekte. Niet alleen liepen genaturaliseerde burgers het gevaar terug te keren tot de status van staatloosheid, maar de levensomstandigheden werden merkbaar slechter voor alle vreemdelingen. In de jaren dertig werd het steeds moeilijker nog een duidelijk onderscheid te zien tussen staatloze vluchtelingen en normaal inwonende vreemdelingen. Zodra een regering trachtte gebruik te maken van haar recht om een inwoner tegen zijn wil uit te zetten, deed die zijn uiterste best om te vluchten in staatloosheid. (...)

Veel erger nog dan wat de staatloosheid betekende voor het traditionele en noodzakelijke onderscheid tussen nationale burgers en vreemdelingen, en voor het soevereine recht van staten inzake nationaliteit en uitzetting, was de schade aan de structuur van wettelijke nationale instellingen, wanneer een groeiend aantal inwoners moest leven buiten de jurisdictie van die wetten en zonder bescherming van andere wetten. De staatloze, zonder verblijfsrecht en zonder recht op werk, moest natuurlijk voortdurend de wet overtreden. Hij kwam in aanmerking voor gevangenisstraf, zonder ooit een misdrijf te begaan. Meer nog, de hele waardenhiërarchie die hoort bij beschaafde landen werd in zijn geval omgekeerd. Aangezien hij de anomalie was waarin de algemene wet niet voorzag, was het voor hem beter een anomalie te worden waarin de wet wel voorzag, die van de crimineel. (...)

Want dan wordt een misdrijf de beste gelegenheid om een soort menselijke gelijkwaardigheid terug te winnen, zelfs al is het als erkende uitzondering op de norm. Het enige belangrijke feit is dat in deze uitzondering is voorzien door de wet. Als delinquent zal zelfs een staatloze niet slechter worden behandeld dan een andere delinquent, dit wil zeggen dat hij zal behandeld worden als elk ander. Slechts als wetsovertreder kan hij bescherming genieten van de wet.¹³

Aangezien de politiek niet in staat was het 'vreemdelingenprobleem' op te lossen, delegeerde zij het maar naar de politie. En naargelang het aantal immigranten in de maatschappij toenam, ontwikkelden de politiediensten zich steeds meer tot een zelfstandige en onafhankelijke autoriteit. 'Nationale veiligheid' was de noemer waarop politiediensten internationaal gingen samenwerken om in elk land vreemdelingen op dezelfde manier te behandelen. 'Als de nazi's iemand in een concentratiekamp zetten, en hij slaagde erin te ontsnappen naar, zeg maar, Nederland, dan sloten de Nederlanders hem op in een interneringskamp', schrijft Arendt.¹⁴ En zij waarschuwt dat naarmate de politie meer mogelijkheden krijgt voor willekeur, het moeilijker wordt voor staten om de verleiding te weerstaan om de wettelijke status van alle burgers te beperken en ze onder controle te houden met een almachtige politie.

Veertig jaar later

Waarom deze uitgebreide samenvatting van een analyse die veertig jaar geleden gemaakt werd van een periode, die weliswaar uitliep op de vestiging van totalitaire staten en een wereldoorlog, maar die daarmee ook tot een einde leek te zijn gekomen ?

Een vereniging voor strafrechthervorming moet zich bezinnen op de aspecten van het vreemdelingen- of minderhedenbeleid die duidelijk ook te maken hebben met criminele politiek, strafrechtsbeleid, detentie of opsporings- en politiediensten. Enerzijds wordt ook het klassieke strafrechtelijke instrumentarium ingezet om de 'migratiestromen in te dammen', anderzijds vormt de komst van grote groepen buitenlanders een kapstok voor reactionaire en nationalistische demagogieën, die wel degelijk invloed uitoefenen op (de praktijk van) het justitiebeleid.

De politieke wereldsituatie is in talloze opzichten veranderd; voor de migranten en de vluchtelingen echter is de achtergrond misschien maar al te gelijkend. De explosie van de natiestaten vindt nu niet meer alleen (opnieuw) plaats in Oost-Europa [*toen, de oorlogen op de Balkan – intussen lijkt er ook een tegengestelde beweging op gang van agressief nationalisme, die niet minder slachtoffers maakt*], maar ook in het postkoloniale Afrika en Azië zijn nu miljoenen op de vlucht uit staten die verscheurd worden door stammentwisten.

Het onderscheid tussen minderheden en staatlozen is eveneens nog relevant. Hoewel de terminologie is veranderd bevinden de 'minderheden' zich nu in Nederland met de status van beschermde soort. De staatlozen van toen lijken te zijn opgevolgd door de illegalen van nu: niemand wil ze hebben, je raakt ze amper kwijt (daar zorgen ze eventueel zelf wel voor, allereerst door onder te duiken en vervolgens door hun identiteit of afkomst te verbergen) en hen wordt slechts een minimum aan rechten toegestaan. En opnieuw is 'bedreiging van de openbare orde' een belangrijke doodoener om buitenlanders een vergunning tot verblijf te weigeren.

De taal van het beleid

Op 30 september 1992 hield staatssecretaris van Justitie Aad Kosto in *De Rode Hoed* in Amsterdam zijn inmiddels beroemde rede *Angst en hoop, melk en honing*. Daarin omschrijft hij enkele categorieën van de mensen die in Nederland trachten een verblijfplaats te vinden. 'Voor de journalist en in het algemeen is [*de vluchteling*] iemand die een ramp ontvliedt, 't zij dat die is veroorzaakt door natuurgeweld of door menselijk handelen. Maar juristen en ambtenaren van Justitie denken meteen aan het Vluchtelingenverdrag van Genève en volgen de definitie van artikel 1A dat zegt dat iemand een vluchteling is die wordt vervolgd vanwege geloof, ras of politieke overtuiging.' Zo is dus niet iedereen die asiel vraagt juridisch een vluchteling; alleen wie voldoet aan de criteria van het Vluchtelingenverdrag krijgt die status. 'Ontheemden' kunnen alleen uit Joegoslavië komen. Zij zijn dan misschien wel vluchtelingen, zowel 'in het algemeen' als voor 'juristen en ambtenaren van Justitie', maar aangezien zij geen asiel (mogen) vragen, krijgen zij ook geen vluchtelingenstatus. Volgens Kosto willen zij 'niet echt blijven. Ze zoeken beschutting tot de onrust in hun land over is.' Het is een wat eufemistische voorstelling van zaken; van Joegoslavische vluchtelingen 'in het algemeen' wordt de asielaanvraag immers niet in behandeling genomen.

Toch vormen de vluchtende migranten niet de belangrijkste groep vreemdelingen die in Nederland onderkomen zoekt. De meeste nieuwkomers (20.000 tot 30.000) krijgen een vergunning in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming met een partner die reeds in het land verblijft. Dat zijn er veel meer dan de asielzoekers (ook zo'n 20.000, van wie slechts 15 tot 20 procent asiel krijgt), maar ze schijnen minder onrust te wekken bij de Nederlandse burgers. Verder kent de Directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie nog mensen met een vergunning om humanitaire redenen (zij zijn zelf niet vervolgd, maar hun hele familie wel), de technisch niet-verwijderbaren (die hebben geen identiteits- of reisdocumenten, of hun terugreis kan niet georganiseerd worden), de beleidsmatig niet-verwijderbaren (naar landen als Sri Lanka, Somalië, Irak of Iran) en de gedoogden met gedoogdenstatus. En dan zijn er nog de inmiddels beruchte illegalen. Dat zijn in principe alle mensen die zonder geldige verblijfsvergunning in Nederland verblijven – dus niet bijvoorbeeld asielaanvragers die de afhandeling van de procedure in Nederland mogen afwachten, maar wel veel exotische sekswerkers, stiekeme gezinsherenigers en gezinsvormers, vluchtelingen 'in het algemeen' die geen asiel aanvragen of mensen van wie de aanvraag tot verblijf is afgewezen en die niet binnen de dertig dagen het land verlaten. Van tijd tot tijd worden langdurig illegalen gelegaliseerd. Wat er ook over geschreven werd¹⁵, de *Rode Hoed*-redevoering is zeker geen uiting van ongeremde xenofobie. Kosto schetst genuanceerd de problemen en dilemma's van het Nederlandse vreemdelingenbeleid – hoewel hij voor sommige dilemma's best wat minder begrip had mogen tonen. Zo zijn daar weer 'de vraag (...) hoe groot de maatschappelijke tolerantie is', 'de oorspronkelijke bewoner van een oude grote-stadswijk' en 'de eenzijdige druk van de aanwezigheid van vreemdelingen in de oude buurten en hun niet of gebrekkig integreren in onze samenleving'. Voor zover het hier al niet om zorgvuldig in stand gehouden mythen gaat, is capituleren voor dit soort argumenten toegeven aan kleinburgerlijke bekrompenheid en vreemdelingenangst en een vorm van *blaming the victim*. Kosto heeft al vaker getoond dat hij een meester is in het gebruik van het eufemisme (denk maar aan twee-op-een-cel dat nu 'meervoudig gebruik van penitentiaire ruimte'¹⁶ is geworden). De verschillende benamingen en statussen die vreemdelingen in bureaucratisch Nederland krijgen, mogen echter de oude uitspraak van Hannah Arendt niet doen vergeten dat 'alle vluchtelingen voor praktische doelen staatloos zijn'. Zo zijn ook nu veel vreemdelingen gewoon vluchtelingen, aangezien ze niet terug kunnen naar waar ze vandaan komen. Anderzijds kunnen de subtiliteiten van de staatssecretaris niet genoeg gewaardeerd worden, als men ze afzet tegen de demagogie waarin vreemdelingen gelijkgesteld worden met 'illegalen' en die dan weer met 'criminelen' of op z'n minst profiteurs. (Minstens) twee autoriteiten hebben zich in 1992 op dit terrein van hun goorste, maar ook van hun idiootste kant getoond. De Amsterdamse hoofdcommissaris Eric Nordholt kwam met zijn verhaal over elfduizend illegale criminele Ghanese drugsdealers in de Bijlmer en de Rotterdamse burgemeester Bram Peper – toch ook niet verlegen om een stomiteit meer of minder – bereikte een nieuw hoogtepunt met zijn beweringen over elfhonderd illegale frauderende Turken op één adres. Beide beweringen konden niet worden bewezen en werden zelfs radicaal tegengesproken door mensen en instanties 'uit het veld'. Toch trokken Nordholt en Peper hun beschuldigingen niet in, onder verwijzing naar zogezegd betrouwbare informatie, die echter niet door derden kon worden gecontroleerd. Nu zou men misschien dit soort onzin niet serieus moeten nemen, ware het niet dat de hetze tegen 'illegalen' een achtergrond vormt voor illegalenjacht, met machtsmisbruik en intimidatie tegen iedereen 'die er vreemd uitziet'.

De willekeur van de controleurs

Hannah Arendt besloot haar beschrijving van de situatie tussen de twee wereldoorlogen met een opmerking over de groeiende macht en willekeur van de politiediensten, naar wie de oplossing van het 'vreemdelingenprobleem' werd gedelegeerd (of afgeschoven). Aan beleidsregels bestaat vandaag geen gebrek in Nederland; voortdurend worden nieuwe statussen, nieuwe vergunningen, nieuwe regels en uitzonderingen verzonnen om alles onder controle te houden. Deels wordt daarbij bewust meer macht toegeschoven aan politiediensten, deels nemen die diensten ze zelf. Een voorbeeld van het eerste is de voorgenomen wijziging van de vreemdelingenwet, waardoor een identificatieplicht ingevoerd wordt, die voor marechaussee en politie een ongekend machtsmiddel zou betekenen. De Raad van State schrijft hierover in haar advies van 17 juni 1992 over het *wetsvoorstel op de identificatieplicht*: '... dan blijkt dat volgens

de wet bij elk optreden van de politie met uitzondering van de hulpverleningstaak van de bevoegdheid [tot identiteitscontrole] gebruik gemaakt kan worden. Deze regeling komt wel zeer nabij de algemene identificatieplicht, die de memorie van toelichting zegt niet te willen. Die (...) benadering verdient naar het oordeel van de Raad dan ook een bredere overweging dan blijkbaar heeft plaatsgevonden.' [Sinds enkele decennia regelt de zogenaamde Vreemdelingenwet 2000 de toelating en uitzetting van vreemdelingen, het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, en de grensbewaking.]

Het tweede – het ruim interpreteren of gebruik maken van bevoegdheden – is wellicht onvermijdelijk in een sfeer die mee getekend werd door verantwoordelijken als burgemeester Peper of commissaris Nordholt. Daarin geldt: donker = vreemdeling = illegaal = drugshandelaar of fraudeur.

Het afgelopen jaar hing aaneen van incidenten, waarbij politiemensen – en dan niet alleen de vreemdelingendiensten of de marechaussee – tegenover buitenlanders over de schreef gaan, omdat ze er al bij voorbaat van uitgaan dat zij bezig zijn de binnenlandse veiligheid te verzekeren tegen boeven en fraudeurs. Het jaar 1993 begon met de dood van Hüseyin Köksal in een Venlose politiecel, nadat hij zeer hardhandig was gearresteerd door twee agenten. Hij overleed aan hersenletsel, nadat hij meer dan tien uur op een arts had moeten wachten.

Enkele dagen later aan de tramhalte vóór Rotterdam CS. Een ploegje controleurs van de RET staat te wachten tot de volgende tram komt. Bij hen in de buurt staat een groepje wachtenden en twee agenten van de gemeentepolitie. Plots spreken zij een zwarte man aan: 'Do you have a ticket ?' De man mompelt wat en gebaart dat hij hen niet begrijpt. Zij herhalen hun vraag. Er komt blijkbaar weer geen bevredigend antwoord, dan zeggen zij: 'Will you come with us to the office ?' en zij nemen de zwarte man tussen hen in mee naar het politiebureau aan het station.

Het zijn twee anekdoten uit 1993, maar het is de voortzetting van een praktijk die al langer bestaat. Natuurlijk is er nog steeds geen goede regeling voor de registratie van problemen in politiecellen, natuurlijk heeft de wet deze mensen de bevoegdheid tot vreemdelingentoezicht gegeven. Maar daarnaast zijn er talloze verhalen over het onbevoegd binnendringen in woningen, het meenemen van identiteitspapieren en documenten, het intimideren van buitenlanders of allochtonen [die term was toen volkomen correct].

Maar die illegalenjacht, dat valt toch wel mee ? Voortdurend hoor je en lees je dat opsporing van illegalen geen prioriteit heeft, dat de politiek niet moet geloven dat de politie in staat zal zijn ze allemaal te verwijderen en dat alleen gezocht wordt naar 'criminele illegalen'. Maar is dat wel zo ? Kosto noemt 'de, uiteraard vrijblijvende, schatting door de vreemdelingenpolitie in de diverse steden' van 50.000 tot 100.000 zonder toelating in Nederland verblijvende buitenlanders. In 1991 werden er 14.333 verwijderd¹⁷; in 1992 waren dat er 21.180. De staatssecretaris mag dan wel in discussie gaan over de vraag of hij een afschrikingsbeleid dan wel een ontmoedigingsbeleid voert, het werkt in ieder geval ontmoedigend en afschrikwekkend. Ten opzichte van 1990 en 1991 vertoonde het afgelopen jaar een daling van het aantal asiolverzoeken met 19 procent en een toename van de verwijderingen met 47 procent.

Belangrijker voor het strafrechtelijke klimaat in Nederland is echter de sfeer waarin aan die opsporing en verwijdering wordt gewerkt. In 1992 verwees het Klachtenbureau Politieoptreden Amsterdam naar een onderzoek dat had plaatsgevonden in de wijk De Pijp. De Vreemdelingendienst pleegde toen gemiddeld elf invallen per dag in woningen van officiële vluchtelingen. Men was dan op zoek naar illegaal daar verblijvende landgenoten.¹⁸ Het racistische optreden bij de inval bij het Blokker-distributiecentrum in Geldermalsen haalde wel de media, maar daarnaast hebben talloze gelijkaardige invallen plaatsgevonden over het gehele land, in visfileerderijen, naaiateliers en privé-woningen. Het lijkt wel of de hetze tegen de illegalen de Vreemdelingendiensten en de Koninklijke Marechaussee de toelating geeft tegen alle mogelijke verdachten denigrerend, autoritair en agressief op te treden. Want gaat het niet *outlaws by definition*, volgens Hannah Arendt?.

De Vreemdelingendienst is een afdeling van de gemeentepolitie. Er wordt zelden officieel een klacht neergelegd over hun optreden. Klagers zijn voor het krijgen of verlengen van een verblijfsvergunning immers afhankelijk van de vreemdelingendienst. Het feit dat klachten niet anoniem kunnen worden ingediend en dat de klager eerst moet worden

gehoord door de dienst zelf, leidt er toe dat velen hiermee geen risico durven te nemen.¹⁹ Bovendien heerst, zeker bij de twee grootste vreemdelingendiensten, Amsterdam en Rotterdam, een sfeer van intimidatie tegenover de 'klanten', die hen ertoe aanzet hun mond te houden en geduldig te wachten. Amsterdam en Rotterdam hebben beide uitgebreid de media gehaald naar aanleiding van de lange rijen die al 's nachts voor het politiebureau stonden aan te schuiven in de hoop een officieus nummer te krijgen, dat dan recht zou geven op een officieel nummer, waarmee zij binnen een week aan de beurt zouden zijn voor hun aanvraag. 'Om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen, moest de klager (...) drie keer een halve dag vrij nemen. Zo verging het heel veel mensen. Daar kwam nog bij dat de Vreemdelingendienst telefonisch niet te bereiken was, zodat er voor het verkrijgen van een simpele inlichting niets anders opzat dan uren in de rij te gaan staan.' Zelfs de Commissie voor de Politieklachten schreef: 'De omstandigheden waaronder vreemdelingen op het bureau van de Amsterdamse Vreemdelingenpolitie worden ontvangen zijn op het punt van wachttijd, locatie, bejegening en informatie al geruime tijd beneden ieder aanvaardbaar peil'.²⁰ Een gelijkaardige situatie in Rotterdam kon plots verholpen worden zodra de media er omstandig de aandacht op vestigden.

Hoewel er dus weinig officiële klachten zijn over de brutaliteit van de vreemdelingendiensten, komen toch regelmatig feiten aan het licht, meestal in de loop van juridische procedures. Dat gaat dan vaak over het binnentreden van woningen (bijvoorbeeld met de huissleutel van een arrestant terwijl de mensen bij wie hij logeert gewoon thuis zijn) of het meenemen van documenten zonder ontvangsbewijs. Eén klacht over onbevoegd binnentreden werd bij de Amsterdamse Commissie voor de Politieklachten ingediend door een Ghanese man. Zij werd verworpen, omdat de man 'niet uitdrukkelijk te kennen had gegeven dat hij de aanwezigheid van de politie niet op prijs stelde'.²¹ Dat is de redenering die gevolgd wordt bij elk kind of bejaarde of persoon die niet goed Nederlands praat wanneer zij de deur openen: er is niet uitdrukkelijk toegang geweigerd.

Op 30 maart 1992 publiceerde de Nationale Ombudsman zijn rapport naar aanleiding van een klacht van de *Werkgroep tegen racistisch politie-optreden* uit 1987. Het ging daarbij om acties van de Amsterdamse politie in en tegen Turkse en Marokkaanse koffiehuisen.²² Citaat uit de samenvatting: 'Controle in de koffiehuisen op de verblijfspapieren van eigenaren en klanten was niet behoorlijk. (...) Van razzia's kan in deze situaties naar de letterlijke betekenis niet worden gesproken. Het is echter begrijpelijk dat bij de betrokken bezoekers en eigenaren van de onderhavige koffiehuisen de indruk is ontstaan met een razzia van doen te hebben. (...) Controle waarbij van willekeurige bezoekers van koffiehuisen wordt nagegaan of ze in het opsporingsregister voorkomen was niet behoorlijk. (...) De politie controleerde tijdens horecavergunningencontroles en strafrechtelijke invallen tevens verblijfspapieren. De politie gebruikte daarbij ten onrechte verschillende bevoegdheden door elkaar (vermenging van bevoegdheden).'

Een groter probleem dan de vreemdelingendiensten wordt echter de Koninklijke Marechaussee. Dit legerkorps, dat zichzelf beschouwt als de verdediger van de binnenlandse veiligheid, is nu al belast met de grensbewaking en (een deel van) het binnenlands vreemdelingentoezicht. De combinatie van een algemene identificatieplicht met de theorie van het 'inlands gericht vreemdelingentoezicht' of het 'binnenlands toezicht op Nederland inreizende grenspassanten' leidt ertoe dat de marechaussee kan worden losgelaten in de grote steden, ter controle van illegalen, vreemdelingen, eigenlijk iedereen.

Nu al is de marechaussee op Schiphol verantwoordelijk voor grensbewaking, ordehandhaving en opsporing van strafbare feiten. Hardhandig optreden van de marechaussee tegen een Roemeen die zich verzette tegen zijn uitzetting leidde vorig jaar tot blijvende invaliditeit van de Roemeen. De combinatie van grensbewaking, ordehandhaving en opsporing van strafbare feiten 'doet vrezen voor een verhevigde controle op Nederlanders en andere ingezetenen met een 'niet-Nederlands' uiterlijk (wat dat ook moge zijn)', schreef Jacco Boek vorig jaar.²³ Sindsdien heeft de regering toegezegd 'de reeds afgesproken inzet van de Koninklijke Marechaussee ten behoeve van het vreemdelingentoezicht, uit te breiden met het oog op de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit'.²⁴ De tendens om grenstoezicht op het hele grondgebied uit te voeren zou dus leiden tot een versterking van de positie en de macht van de marechaussee. In dit verband kan niet genoeg herinnerd worden aan de straatterror die in België wordt uitgeoefend

door de Rijkswacht. Ook daar vormen de vreemdelingen een alibi om, in een combinatie van vreemdelingtoezicht en criminaliteitsbestrijding, systematisch iedereen te intimideren.

1. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, San Diego/New York/London, [1951] 1968 (New Edition with Added Prefaces).

2. *Trouw*, 19 september 1991.

3. John Wanders in *de Volksrant/Het Vervolg*, 20 juni 1992, blz. 51.

4. Zie hierover *Crimineel Jaarboek 1992*, 17-38.

5. Arendt 1951, 268.

6. Arendt 1951, 273.

7. Arendt 1951, 275.

8. Arendt 1951, 278.

9. Arendt 1951, 279.

10. Arendt 1951, 281 noot.

11. Arendt 1951, 283.

12. Arendt 1951, 284.

13. Arendt 1951, 285-286.

14. Arendt 1951, 288.

15. Zie o.m. Kees Schaepman, 'Kosto's papieren dam tegen de vluchtelingen', *Vrij Nederland*, 17 oktober 1992, 28-32.

16. *Handelingen Tweede Kamer*, 10 december 1992, 34-2545.

17. De officiële terminologie is niet dat men vreemdelingen laat verdwijnen (uitglijder van Aad Kosto), maar dat ze worden verwijderd.

18. *Grens gesteld*, Amsterdam 1992, blz. 73.

19. *Grens gesteld*, 73-77.

20. Geciteerd in: *Grens gesteld*, blz. 76.

21. *Grens gesteld*, blz. 123.

22. De Nationale Ombudsman, *Openbaar rapport nr. 92/149**.

23. *Crimineel Jaarboek 1992*, blz. 71.

24. TK 1992-1993, 22 800 VI, nr. 9, blz. 71.