

Verblijfsrechten van Surinaamse oud-Nederlanders

Een oproep

Amsterdam/Nijmegen, 17 november 2022

Aan:

de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Eric van der Burg

de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties,

Alexandra van Huffelen

de Minister voor Rechtsbescherming, Franc

Weerwind

Geachte bewindspersonen,
Recent is middels verscheidene brieven en berichtgeving in de media aandacht gevraagd voor de problematiek rond Surinaamse oud-Nederlanders die al zeer lange tijd zonder verblijfstitel in Nederland wonen.¹ De Tweede Kamer toonde bijzondere interesse in deze groep tijdens het derde rondetafelgesprek over het Nederlandse slavenijverleden op 3 november.

De precare positie van de groep is al uitvoerig beschreven. Ook zijn oplossingen aangedragen.² Met deze brief ondersteunen wij de oproep om voor deze oud-Nederlanders, die in aantal beperkt zijn en die een evident historische band met Nederland hebben, een verblijfsrechtelijke voorziening te treffen. Wij doen daartoe twee heel concrete voorstellen: 1) een regeling voor langdurig verblijvende Surinaamse oud-Nederlanders; en 2) herinvoering van verruimde gezinshereniging van Nederlanders met zorgbehoevende Surinaamse oud-Nederlanders. Onze voorstellen dichten gaten die zijn ontstaan als gevolg van de stapsgewijze verstrenging van de toelatingsvoorwaarden die Nederland stelt aan Surinamers sinds de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. Nederland lijkt te zijn vergeten dat het nog altijd een verdragsrelatie met Suriname heeft die ernaar streeft om de bijzondere historische banden tussen beide landen ook 'tot uitdrukking te brengen ten aanzien van het verblijf van de wederzijdse onderdanen op elkaars grondgebied'.³

Steeds strenger vreemdelingenbeleid voor Surinamers

Het vreemdelingenrecht houdt met die bijzondere relatie geen rekening meer. Van 1975 tot 1980 golden voor Surinaamse onderdanen op grond van de Vestigingsovereenkomst Nederland-Suriname soepelere verblijfsregels dan voor andere vreemdelingen.⁴ Na het verstrijken van de geldigheidsduur van die overeenkomst werd in 1981 een volgend, inhoudelijk kariger, verdrag gesloten: de Migratieovereenkomst Nederland-Suriname.⁵ Dit nog altijd geldende verdrag, dat is gestoeld op het genoemde streven, voorziet in onderlinge consultatie over het migratiebeleid en bevat in de bijlagen enkele gunstige toelatingsvoorwaarden voor Surinamers die zich in Nederland willen vestigen om redenen van gezinshereniging, studie of medische behandeling. Nederland schrapte de gunstiger regels over gezinshereniging en studie in 1994 echter eenzijdig uit de Vreemdelingencirculaire.⁶ Sindsdien neemt de rechter aan dat verblijfsaanvragen van Surinaamse onderdanen moeten voldoen aan de vereisten van het algemene vreemdelingenbeleid.⁷ In 2013 werd ook de overgebleven paragraaf 'Onderdanen van Suriname' stille-tjes uit de Vreemdelingencirculaire verwijderd.⁸ Enkel overeind gebleven zijn de gunstiger regel voor Surinamers die tijdelijk naar Nederland willen komen voor een medische behandeling en de vrijstelling van de inburgeringsplicht voor Surinamers die in het Nederlands lager onderwijs hebben gevolgd.⁹ De nu breder bekend geworden problematiek van Surinamers die zonder vergunning in Nederland verblijven is van deze rechtsontwikkeling een direct gevolg.

Nederland besloot daarnaast in 1980 eenzijdig de in 1975 met Suriname gesloten Visum-afschaffingsovereenkomst op te schorten.¹⁰ Vanaf dat moment hebben Surinaamse staatsburgers een visum nodig om naar Nederland te kunnen reizen. De schorsing bestaat nog steeds. Anders dan bijvoorbeeld Spanje voor zijn oud-koloniën, heeft Nederland zich in Europa tijdens en na de invoering van het gemeenschappelijk visumbeleid niet sterk gemaakt voor visumvrij reizen met Suriname.¹¹ Suriname is daarom één van de weinige landen in Zuid- en Midden-Amerika die vallen onder de Europese visumplicht.¹² De visumplicht zal eraan hebben bijgedragen dat sommige

Surinaamse ex-Nederlanders zich onrechtmatig in Nederland hebben gevestigd en niet naar Suriname zijn teruggekeerd.

Opvallend aan het visumbeleid voor Amerikaanse landen is de sterke etnische correlatie. In de regel visumplichtig zijn onderdanen van de kleinere groep Amerikaanse landen waar overwegend afstammelingen wonen van slaven en Aziatische contractarbeiders, waaronder Suriname en meerdere landen in het Caribisch gebied.¹³ Ze geldt niet voor de grotere groep Amerikaanse nationaliteiten die overwegend bestaan uit afstammelingen van Europese kolonisten waaronder de VS, Mexico, Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Paraguay, Peru, Uruguay en Venezuela. Dit laat zien hoe het slavernijverleden tot in het heden doorwerkt.

Voorstel 1: Regeling langdurig verblijvende Surinaamse oud-Nederlanders

Ons eerste voorstel is om een regeling te treffen voor Surinaamse oud-Nederlanders die onvrijwillig de Nederlandse nationaliteit verloren als gevolg van de in 1975 met Suriname gesloten Toescheidingsovereenkomst¹⁴ en die er om uiteenlopende redenen voor kozen om zich nadien in Nederland te vestigen maar nimmer rechtmatig verblijf hebben gehad of dat zijn kwijtgeraakt.

Een dergelijke regeling zou op de volgende twee manieren kunnen worden vormgegeven. De verblijfsvoorwaarden zijn in beide alternatieven gelijk.

Toelating oud-Nederlanders

Eén mogelijkheid is om aan te sluiten bij de bestaande verblijfsregelingen voor toelating van oud-Nederlanders neergelegd in art. 3.51, eerste lid, onderdelen d en e, van het Vreemdelingenbesluit. Onderdeel e maakt het mogelijk een reguliere verblijfsvergunning af te geven aan een “meerderjarige, buiten Nederland geboren oud-Nederlander, voor zover deze in een ander land woont dan dat waarvan hij onderdaan is en naar het oordeel van Onze Minister bijzondere banden heeft met Nederland.” Volgens de nota van toelichting, de Vreemdelingencirculaire en

vaste rechtspraak is deze regeling niet van toepassing op Surinamers die in 1975 het Nederlanderschap verloren.¹⁵ Die uitleg is terecht bekritiseerd als strijdig met artikel 1 Grondwet, omdat hij een wel erg absoluut en niet nader gemotiveerd onderscheid maakt tussen Surinaamse ex-Nederlanders die zich niet, en andere ex-Nederlanders die zich wel op de regeling kunnen beroepen.¹⁶ De toepasselijke beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire kunnen worden aangevuld door de hierna genoemde voorwaarden te definiëren.

Bij ministeriële regeling aangewezen categorie

Een andere optie is om gebruik te maken van de in art. 3.51, derde lid, Vreemdelingenbesluit voorziene mogelijkheid om bij ministeriële regeling een categorie vreemdelingen aan te wijzen aan wie een verblijfsvergunning kan worden verleend. Van deze mogelijkheid is reeds gebruik gemaakt voor andere categorieën vreemdelingen die vanwege het verkrijgen van een andere nationaliteit het Nederlanderschap zijn kwijtgeraakt.¹⁷

Voorwaarden voor verblijf

In beide alternatieven zou de regeling het rechtmatig verblijf zeker stellen van Surinamers die i) als gevolg van de in 1975 tussen Nederland en Suriname gesloten Toescheidingsovereenkomst het Nederlanderschap hebben verloren (en dus 47 jaar of ouder zijn), ii) nadien langdurig in Nederland hebben verbleven en iii) thans in Nederland verblijf hebben.

Ad i. Het moet gaan om onderdanen van Suriname die voor 25 november 1975 zijn geboren in Suriname of Nederland. Als bewijs kunnen dienen een geboorteakte of een verklaring ex-Nederlanderschap van de Surinaamse Bevolkingsadministratie.

Ad ii en iii. Gelet op de met onrechtmatig verblijf samenhangende bewijsproblemen raden wij aan de duur van het verblijf in Nederland niet te lang te nemen. De regeling zou daarom de voorwaarde kunnen stellen van ten minste vijf jaar hoofdverblijf in Nederland direct voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van

Noten

1. Brief van 25 mei 2022 van de Regenboog Groep aan staatssecretaris Eric van Burg; Brief van 2 november 2022 van wethouder Rutger Groot Wassink aan de Tweede Kamer; *Het Parool* 7 november 2022, ‘Geef oudere Surinamer Nederlandse papieren’; *De Volkskrant* 7 november 2022, ‘Geboren Nederlanders als tientallen jaren in de illegaliteit’; *Trouw* 7 november 2022, ‘Opvoep: geef ongedocumenteerde Surinamers een paspoort’. Zie ook de motie-Simons c.s., *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 114.

2. Rapport de Regenboog Groep, *Geboren als Nederlander maar geen recht op verblijf*, Amsterdam, 2022; zie ook het position paper van Eva Bezem van Prakken d’Oliveira dat aan de Tweede Kamer werd aangeboden ten behoeve van de derde

rondetafelbijeenoekomst over het slavernijverleden (*tweedekamer.nl*, stuknr. 2022Z20288).

3. Zie de preambule van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake de binnenkomst en het verblijf van wederzijdse onderdanen, 23 januari 1981, *Trb.* 1981, 35.

4. *Trb.* 1975, 133.

5. *Trb.* 1981, 35.

6. Dit gebeurde middels de inwerkingtreding van de Vreemdelingencirculaire 1994 op 1 januari 1994.

7. Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken 30 mei 2000, ECLI:NL:RBSGR:2000:AA6166.

8. Vreemdelingencirculaire, par. B1/16 als geldend tot de aanpassing van de circulaire aan de Wet modern migratiebeleid: *Strct.*

2013, 8389, met toelichting op p. 122.

9. Art. 16, derde lid Vreemdelingenwet en art. 3.46, tweede lid Vreemdelingenbesluit.

10. Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg, enerzijds, en de Republiek Suriname, anderzijds, inzake de afschaffing van de visumplicht, *Trb.* 1975, 139.

11. Het formalistische Nederlandse standpunt is dat het ‘in de eerste plaats aan Suriname is om een verzoek tot onderzoek naar mogelijke visumliberalisatie in te dienen bij de Europese Commissie’, *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 297. Dit lijkt te miskennen dat de Europese Commissie lidstaten periodiek vraagt welke derde landen naar hun oordeel in aanmerking komen voor visumvrijstelling, zie de omschrijving van de procedure in COM(2010)358 defini-

tief, p. 3.

12. Met Ecuador, Bolivia, Guyana en Belize: Verordening 2018/1806, bijlage 1, zie ook dit kaartje.

13. Waaronder Guyana, Haïti, Jamaica en de Dominicaanse Republiek.

14. *Trb.* 1975, 132.

15. *Stb.* 2000, 497; Vreemdelingencirculaire par. B9/2.2.; Rb. Den Haag, zp. Haarlem 12 april 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AW2563; ABRvS 29 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3625; ABRvS 2 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2335.

16. Kuijjer/Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, 1999, 4^e druk, p. 131.

17. Art. 3.24aa, tweede lid, onder a, Voor-schrift Vreemdelingen.

18. Bv. ABRvS 29 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3625. Zie ook casus 17

de regeling. Nu het om personen gaat die meestal niet staan vermeld in de Basisregistratie personen, zal het verblijf ook met andere bewijsmiddelen aannemelijk moeten worden gemaakt. Aansluitend bij de bestuursrechtelijke vrije bewijsleer kan een niet-limitatieve lijst bewijsmiddelen worden gegeven. Onder meer geschikt zijn contacten met en verklaringen van hulpverleners, gemeentelijke instanties en zorginstellingen, alsmede verklaringen van familie en vrienden, berichten op sociale media waaruit het verblijf blijkt, foto's, post op naam, enzovoorts.

Voorstel 2: Opnieuw invoeren verruimde gezinshereniging met zorgbehoevende Surinaamse oud-Nederlanders

Een deel van de betrokken groep betreft oudere Surinaamse oud-Nederlanders die worden verzorgd door hun volwassen kinderen of andere familieleden met de Nederlandse nationaliteit. Na afschaffing van het ouderenbeleid van art. 3.25 Vreemdelingenbesluit in 2012 komen die ouders niet langer in aanmerking voor een verblijfsvergunning bij hun volwassen Nederlandse kinderen. Uit de rechtspraak blijkt dat een beroep op het in art. 8 EVRM neergelegde recht op gezinsleven in veel gevallen geen oplossing biedt.¹⁸ Deze problematiek zal zich blijven voordoen bij Surinaamse oud-Nederlanders die in de komende jaren zorg van hun kinderen in Nederland nodig hebben. Dat vergt een ook op toekomstige gevallen toegesneden regeling voor de toelating van zorgbehoevende ouders. Zo wordt voorkomen dat die Nederlanders alleen in Suriname voor hun ouders kunnen zorgen. Een dergelijke regeling is ook urgent omdat witte Nederlanders meestal wel in Nederland voor hun zorgbehoevende ouders kunnen zorgen omdat die of de Nederlandse nationaliteit hebben of oud-Nederlanders zijn en op grond van art. 3.51, eerste lid, onder d, Vreemdelingenbesluit als regel een verblijfsvergunning krijgen.

Van belang in dit verband is ook dat de categorie zorgbehoevende familieleden uitdrukkelijk is opgenomen in de nog steeds geldende Migratieovereenkomst Nederland-Suriname. Bijlage 1 noemt verruimde gezinshereniging met 'behoefte ouders', en noemt dat verder in aanmerking komen 'moeders die weduwe worden of kinderen die wees worden, en voor wie er in Suriname geen enkele opvang mogelijk is'.¹⁹ Deze regels werden als gezegd in 1994 uit de Vreemdelingencirculaire geschrapt. De Rechtseenheidskamer oordeelde daarover dat de Migratieovereenkomst weliswaar voorziet in de mogelijkheid van eenzijdige aanpassing, maar dat Nederland in strijd met de overeenkomst had gehandeld door Suriname niet eerst de gelegenheid te bieden om over de wijziging in overleg te treden.²⁰ Naar het oordeel van de rechter kon enkel de Surinaamse staat Nederland daarop aanspreken. Omdat Suriname dat niet deed is de regeling, hoewel nog steeds in het verdrag vervat, een dode letter geworden.

Een recht op verruimde gezinshereniging met Surinaamse oud-Nederlanders kan opnieuw in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen. Dat kan worden ingericht volgens het beleid als geldend tot 2012 of als neergelegd in de bijlage bij de Migratieovereenkomst Nederland-Suriname. Art. 8.26, onderdeel i, Vreemdelin-

genbesluit dat naar de Migratieovereenkomst met Suriname verwijst biedt een grondslag.

Wij menen dat een oplossing voor deze bijzondere groep oud-Nederlanders past binnen de bredere herijking van de nationale koloniale geschiedenis.

Anders dan de aangehouden motie-Simons c.s. veronderstelt, is een regeling voor de groep juridisch goed mogelijk.²¹ Het oordeel van het vorige kabinet dat er geen redenen meer zijn om onderdanen van Surinamers anders te behandelen²² miskent de historische binding die Nederland ook migratierechtelijk met Suriname heeft.

Het initiatief voor deze brief werd genomen door enkele rechtswetenschappers die sinds enige tijd naar de verblijfspositie van Surinamers onderzoek doen. De inhoud is afgestemd met de Amsterdamse Regenboog Groep die goed met de groep bekend is, en met advocatenkantoor Prakken d'Oliveira dat meerdere Surinaamse oud-Nederlanders vertegenwoordigt. •

Kees Groenendijk, emeritus hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen, kees.groenendijk@ru.nl
Maarten den Heijer, universitair docent internationaal recht, Universiteit van Amsterdam, m.denheijer@uva.nl
Willem van Genugten, emeritus hoogleraar internationaal recht, Universiteit van Tilburg
Gerard-René de Groot, emeritus hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht, Universiteit Maastricht

Betty de Hart, hoogleraar transnationale gezinnen en migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Tesseltje de Lange, hoogleraar Europees migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Paul Minderhoud, hoogleraar migratierecht, Universiteit Utrecht

Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, emeritus hoogleraar migratierecht, Universiteit van Amsterdam

Jorrit Rijpma, hoogleraar Europees migratierecht, Universiteit Leiden

Peter Rodrigues, hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden

Annette Schrauwen, hoogleraar Europese integratie en burgerschap, Universiteit van Amsterdam

Lieneke Slingenberg, hoogleraar migrants and the rule of law, Vrije Universiteit Amsterdam

Thomas Spijkerboer, hoogleraar migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Ashley Terlouw, hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Marjoleine Zieck, hoogleraar international refugee law, Universiteit van Amsterdam

(Krijgt Saskia een waardige laatste levensfase?) in het aan de Tweede Kamer aangeboden zwartboek van de VAJN en SVMMA,

Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht, april 2021.

¹⁹ Trb. 1981, 35, bijlage 1, par. 1.

²⁰ Rechtseenheidskamer Vreemdelingen-zaken 30 mei 2000,

ECLI:NL:RBSGR:2000:AA6166, par. 24. De

Rechtseenheidskamer was tot de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 de hogere beroepsinstantie in vreemdelingen-zaken.

²¹ Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 114.

²² *Handelingen II* 2021/22, nr. 27, item 12, p. 50.