

Position Paper Eva Bezem, mensenrechtenadvocaat bij Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers

**Betreft: Gespreksnotitie n.a.v. het derde rondetafelgesprek over het Nederlands
Slavernijverleden op 3 november 2022**

Geachte commissieleden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken,

Namens een brede coalitie van mensenrechtenadvocaten, academici, humanitaire organisaties, en Surinaamse belangengroeperingen, zal ik plaatsnemen aan het rondetafelgesprek 3 november a.s. over het Nederlands Slavernijverleden.¹

Met deze notitie willen wij uw aandacht vragen voor de positie van Surinamers die als oud-Nederlanders al lange tijd ongedocumenteerd in Nederland verblijven.

De groep oudere Surinamers heeft sinds 1975 door de Toescheidingsovereenkomst onvrijwillig de Nederlandse nationaliteit verloren en de Surinaamse nationaliteit gekregen. Zij verblijven al decennialang ongedocumenteerd in Nederland. Veel van de oudere Surinamers hebben hier hun familie en sociale netwerk. Terugkeer naar Suriname is geen realistische optie. Wij vinden de situatie waarin velen zich bevinden inhumain en in strijd met internationale juridische normen. Wij bieden u hierbij enkele oplossingen aan die passen binnen de opdracht van uw commissie.

Ik schets u de feitelijke omstandigheden, het juridisch kader, en tenslotte formuleer ik concrete voorstellen. Deze informatie, inclusief onze aanbevelingen, stuurden wij in mei van dit jaar in een uitgebreide brief aan de Staatssecretaris voor Migratie, de heer Eric van der Burg. De voorstellen zijn tot stand gekomen in overleg met juristen, wetenschappers en mensenrechtendeskundigen.

1. Achtergrond

De doelgroep behelst langdurig verblijvende ongedocumenteerde oud-Nederlanders in Nederland met de Surinaamse nationaliteit, die vóór 1975 zijn geboren. Dat jaar verloren de Surinamers die destijds woonachtig waren in de Republiek Suriname in principe de Nederlandse nationaliteit. Dat gebeurde d.m.v. de Toescheidingsovereenkomst.

De groep oudere ongedocumenteerde Surinamers die nu in Nederland verblijft, kwam naar Nederland in de jaren '80 en begin jaren '90. Een deel van hen vluchtte naar Nederland naar aanleiding van de politieke onrust die volgde op de staatsgreep van Bouterse c.s. Een ander deel kwam naar Nederland met het doel gezinshereniging met hun hier wonende Nederlandse gezinsleden of om andere redenen. Vanaf midden jaren '80 was er echter geen beleid meer dat rekening hield met het onvrijwillig verlies van de Nederlandse nationaliteit van deze groep.

Inmiddels verblijft er een kleine groep oudere Surinamers hier al zéér lang: 20, 30 of zelfs 40 jaar. Men heeft hier familie, waaronder partners, kinderen, kleinkinderen, broers en zussen en overige familieleden en in veel gevallen heeft men geen familie meer in Suriname. De familieleden hebben bijna allen de

¹ O.a. De Regenboog Groep Amsterdam, Comité 1 juli 2013, Public Interest Litigation Project (PILP) / Nederlands Juristen Comité Mensenrechten (NJCM), Nederland Wordt Beter, verschillende academici (o.a. onderzoekers van de Radboud Universiteit), en Prakken d'Oliveira Human Rights Lawyers.

Nederlandse nationaliteit. Meestal hebben de oudere ongedocumenteerde Surinamers vóór de Wet op de Identificatieplicht en de Koppelingswet legaal gewerkt, en werken zij nu, door de situatie gedwongen, illegaal. Sommigen hebben periodes legaal in Nederland verbleven, bv. op grond van verblijf bij een Nederlandse partner of voor werk of studie.

Zo voer ik momenteel een procedure tegen een afwijzend besluit van een Surinaamse oud-Nederlander, geboren in 1973. Hij woont hier al 25 jaar en heeft zes Nederlandse broers en zussen in Nederland, allen met eigen gezinnen en een goede baan. Hij wil zelf ook graag werken, heeft geen strafblad. Toch wordt hem verblijf geweigerd. Ik vroeg namens hem verblijf aan vanwege zijn oud-Nederlandschap, het onvrijwillige verlies daarvan als minderjarige, en de bijzondere banden die hij met Nederland heeft als oud-Nederlandse Surinamer en het verblijf van 25 jaar in Nederland. De IND erkende de bijzondere band tussen Suriname en Nederland niet in het besluit.

Een negatief besluit van de IND raakt niet alleen mijn cliënt zelf, maar ook de rest van zijn familie. Zo heeft de Nederlandse zus van mijn cliënt hem al jarenlang in huis opgenomen. Zij vormen één gezin, samen met haar echtgenoot en kinderen. Ze doen alles voor elkaar. Voor haar is het evengoed bitter dat haar naaste familielid, haar inwonende broer, op deze wijze wordt behandeld. Het geeft de familie om hem heen evengoed het gevoel dat de Nederlandse overheid er niet voor hen is. Alsof zij geen gelijkberechtigd, volwaardig staatsburger zijn, ondanks hun Nederlands paspoort.

Terugkeer naar Suriname is voor de meesten geen optie. De Surinaamse autoriteiten ondernemen geen actie om deze groep te helpen met terugkeer naar Suriname. Regelmatig komen deze Surinamers in vreemdelingendetentie terecht, waarbij zij na het verstrijken van enige tijd weer worden vrijgelaten door de rechter omdat er geen concreet zicht op uitzetting is.

2. Juridisch kader

Ik schets nu kort het juridische kader op basis waarvan wij menen dat een voortgezet ongedocumenteerd leven van deze oud Nederlanders in juridisch en moreel opzicht onacceptabel is en zelfs een onrechtmatige daad van de Nederlandse staat kan opleveren.

Het juridisch kader bestaat uit het principe van 'wedertoelating' in de Vreemdelingenwet, artikel 8 EVRM, d.w.z. het mensenrecht op familie- en privéleven, en verschillende internationaalrechtelijke antidiscriminatiebepalingen.²

Wedertoelating

Uit de wet- en regelgeving volgt dat een in Nederland geboren en getogen oud-Nederlander in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning met het verblijfsdoel 'wedertoelating'.

Het zou logisch zijn dat de doelgroep hieronder valt, ware het niet dat de wetgeschiedenis (Stb. 2000, 497) duidelijk benoemt dat de doelgroep gelimiteerd is tot spijtoptanten uit landen als Amerika, Canada, Zuid-Afrika of Australië (d.w.z. witte oud-Nederlanders). En dus niet oud-Nederlanders uit Suriname. De betreffende bepalingen in art. 3.51 Vreemdelingenbesluit vormen de huidige weergave van een lange beleidslijn ontwikkeld sinds de onafhankelijkheid van Indonesië om te voorkomen dat oud-Nederlanders

² Artikel 8 jo. artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 1 jo. 2 van het VN Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (IVUR), en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR).

uit voormalige koloniën naar Nederland komen. Daarbij speelde onderscheid op grond van huidskleur dan wel herkomst onmiskenbaar een bepalende rol. Dat blijkt niet direct uit het wetsartikel zelf, maar wel uit de wetsgeschiedenis en de praktijk.

Er staat in dat artikel namelijk ook een bepaling die toelating van niet-witte oud-Nederlanders mogelijk maakt, maar die is bewust zo geformuleerd dat, zonder dat expliciet te zeggen, bijna alle Surinaamse oud-Nederlanders daarvan zijn uitgesloten. Die bepaling maakt het mogelijk aan oud-Nederlander een verblijfsvergunning te verlenen als die oud-Nederlander buiten Nederland geboren is, in een ander land woont dan dat waarvan hij onderdaan is, en bijzondere banden heeft met Nederland. In de praktijk echter blijkt dat het hebben van bijzondere banden met Nederland, wat voor iedere Surinamer geboren vóór 1975 ontegenzeggelijk het geval is, zelden of nooit voldoende is om toegelaten te worden tot Nederland.³

Dat is vreemd, want het volgen van het Nederlands basisonderwijs is normaliter, dus in andere zaken, al voldoende om die bijzondere banden aan te tonen. Lessen in de Nederlandse taal, een foto van koningin Juliana op de muur in het klaslokaal, het eeuwenlang opleggen van de Nederlandse cultuur en onderwijs, is een blijk van het koloniale verleden als zijnde de bijzondere band tussen Nederland en Suriname, en dus als grond voor wedertoelating.

Maar het principe van wedertoelating ging dáár niet over! Vanaf 1975 is het doel van het Nederlandse wedertoelatingsbeleid geweest om te verzekeren dat *witte* Nederlanders altijd terug zouden kunnen keren naar Nederland. We komen van een tijd waarin voormalig Minister van Justitie Van Agt opperde, in 1972, dat 'desnoods' de Grondwet maar gewijzigd moest worden om Surinamers de toegang tot Nederland te kunnen verbieden.⁴ De behandeling van oud-Nederlandse Surinamers is door vele deskundigen al jaren terecht als discriminatoir bestempeld.⁵

Het beleid maakt indirect onderscheid op grond van ras of etnische herkomst: er wordt onderscheid gemaakt tussen oud-Nederlanders op grond van hun geboorteplaats. Dat is in strijd met artikel 1 van de Grondwet, maar ook in strijd met verschillende internationaalrechtelijke bepalingen.⁶

Wat betreft het ontkennen van de bijzondere banden met Nederland geldt eenzelfde redenering. Het spreekt voor zich dat het ontkennen van de bijzondere banden met Nederland opnieuw *in effect* duidt op discriminatie op grond van ras en etnische afkomst, door de evidente gevolgen van het slavernij- en koloniale verleden te negeren.

Artikel 8 EVRM

Het tweede juridische kader is het recht op familie- en privéleven, ofwel het beroep op artikel 8 EVRM. Gezien het langdurige, illegale verblijf van de doelgroep, zal er in ieder geval niet ter discussie staan dat sprake is van privéleven dat in principe bescherming verdient onder artikel 8 EVRM. Daarna gaat het

³ Zie artikel 3.51 lid 1 sub e Vb 2000, en Afdelingsuitspraak uit 2020 met ECLI-nummer ECLI:NL:RVS:2020:2335 over een oud-Nederlands, Surinaamse vrouw die maar liefst 42 jaar de Nederlandse nationaliteit heeft genoten en toch niet aan de voorwaarden zou voldoen.

⁴ J.M.M. van Amersfoort, 'Een som van misverstanden. Het kabinet-Den Uyl en de immigratie van Surinamers', *JV* 2010/36, nr. 2, p. 113.

⁵ Zie o.a. het standaard handboek vreemdelingenrecht van rechtsgeleerden Kuijer en Steenbergen uit 1999: A. Kuijer & J.D.M. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders 1999, p. 130, waarin zij stellen: 'er wordt hier een ons inziens ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt naar nationaliteit, waarbij één nationaliteit wordt uitgezonderd van een begunstigende regeling, die voor alle andere nationaliteiten wel openstaat.'; en supra noot 8 over Van Amersfoort, p. 119, die een poging van de Nederlandse regering om in Nederland woonachtige personen van Surinaamse afkomst de Surinaamse nationaliteit op te leggen 'ronduit racistisch' noemde; Zie ook: Van Amersfoort 2010, Van Dalen, Hol en Rieter 2022 en De Vries en Spijkerboer 2022, alsmede de dissertatie van Guno Jones, Tussen Onderdanen, Rijksgenoten en Nederlanders (VU 2007) en C. Laarman, Oude bekende: Het politieke en publieke debat over postkoloniale migranten in Nederland, 1945-2005 uit 2013.

⁶ O.a. de artikelen 1 en 2 van het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie.

alleen nog om de belangenafweging, d.w.z. een afweging van belangen van de Nederlandse staat t.o.v. belangen van de individuele vreemdeling.

In 2014 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich in het arrest *Jeunesse tegen Nederland* uitgelaten over het onvrijwillig verlies van de Nederlandse nationaliteit door de Toescheidingsovereenkomst. Het Hof stelt in het arrest dat de bijzondere positie van Surinamers van vóór 1975, met hun onvrijwillig (*'not by her own choice'*) verlies van de Nederlandse nationaliteit, een **uitzonderlijke** omstandigheid behelst.

Het feit dat Surinamers zoals in deze doelgroep zijn geboren als Nederlander maakt dat hun positie niet met die van elke willekeurige andere vreemdeling kan worden gelijkgesteld. Dit vormt onderdeel van de *'exceptional circumstances'* die het Hof aanhaalt in het arrest.

Verder is het volgens vaste jurisprudentie van het EHRM zo dat in het geval van inmenging in het privéleven (waar sprake van is gezien het oud-Nederlandschap van de groep) slechts een dringende maatschappelijke behoefte een zwaarwegend belang kan zijn aan de zijde van de overheid om verblijf te weigeren.

Ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak uit 2020 overwogen dat het feit dat een Surinaamse, oud-Nederlandse vrouw maar liefst 42 jaar de Nederlandse nationaliteit heeft gehad en o.a. in Nederland kinderen en kleinkinderen had, maakt dat haar belangen zwaarder wegen.

De hogere rechters volgen dus de lijn, dat alleen het restrictieve toelatingsbeleid als relevant belang voor de Nederlandse staat niet zwaarwegend kan zijn. Dat is ook passend gezien het koloniale verleden tussen Nederland en Suriname.

Het probleem is nu dat met name de positie van het onvrijwillig verlies van de Nederlandse nationaliteit voor Surinamers na 1982, enkele uitzonderingen na, niet in positieve zin is verwerkt in het beleid. Wel is het in genoemd art. 3.51 Vreemdelingenbesluit in voor de Surinaamse oud-Nederlanders negatieve zin verwerkt om hun toelating uit te sluiten of te bemoeilijken.

3. Oplossingen

Wij hebben er bij de Staatssecretaris op gewezen dat het beleidskader zoals het er nu ligt, geen recht doet aan de positie van de als Nederlander geboren Surinamers die hier langdurig ongedocumenteerd verblijven.

Concreet hebben wij geadviseerd om de IND-werkinstructie over artikel 8 EVRM, dan wel de Vreemdelingencirculaire par. B1/3.8.3, zodanig aan te passen dat het onvrijwillige verlies van de Nederlandse nationaliteit van Surinaamse oud-Nederlanders expliciet benoemd moeten worden als een zwaarwegend belang aan de zijde van de oudere Surinamers.

Een kleine aanpassing van (de uitleg van) artikel 3.51 van het Vreemdelingenbesluit zou ook voldoende zijn. Als de woorden "in een ander land woont dan dat waarvan hij onderdaan is" uit artikel 3.51 lid 1 sub e Vb een belemmering vormen voor verlening van verblijf aan deze groep oud-Nederlanders, dan is het schrappen van die bijzin al voldoende. Of, nog eenvoudiger: de uitleg van de woorden letterlijk interpreteren, in die zin dat het 'ander land' ook Nederland mag zijn.

Verder zal de bijzondere banden van artikel 3.51 lid 1 sub e Vb voor deze groep aangenomen moeten worden gezien het koloniale verleden.

Zo kan deze bepaling goed worden toegepast op Surinaamse oud-Nederlanders die langdurig ongedocumenteerd in Nederland verblijven.

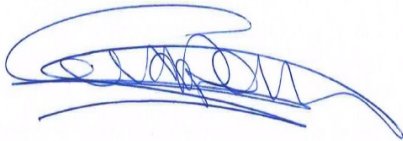
Eerder is door verschillende partijen in de Tweede Kamer een motie opgesteld met het voorstel om een pardonregeling te bieden voor Surinaamse oud-Nederlanders, geboren vóór 1975, die nu al jaren ongedocumenteerd op Nederlands grondgebied leven. Dit voorstel is al in 2013 voorgesteld door Comité 1 juli 2013 in een brief aan de regering van 19 juni 2013.

Er zijn derhalve verschillende mogelijkheden om de doelgroep de rechtspositie te geven waar zij, gezien hun bijzondere omstandigheid als oud-Nederlander geboren in het Overzeese Rijksdeel van Nederland, op juridische en morele gronden recht op hebben.

Nederland voldoet niet aan zijn internationaalrechtelijke verplichtingen jegens deze groep. Er is momenteel geen juridisch instrumentarium dat de rechten van deze groep erkent. De coalitie dringt erop aan om uitvoering te geven aan de internationale, juridische verplichtingen van de Nederlandse staat jegens Surinaamse oud-Nederlanders.

Dank voor uw aandacht.

Met vriendelijke groet,



Eva Bezem