

Surinaams, Nederlands - of geen van beide

De Toescheidingsovereenkomst tussen Nederland en Suriname bestaat inmiddels 38 jaar. Toch zijn er nog steeds personen van Surinaamse herkomst bij wie de vraag zich voordoet of ze de Nederlandse nationaliteit daadwerkelijk ooit verloren hebben. Indien zowel de Nederlandse als de Surinaamse autoriteiten zich op het standpunt stellen dat de vermeende vreemdeling geen onderdaan van hun land is, dreigt deze de facto staatloos te worden. Bram van Melle schrijft over die situatie, en over de verdeling van de bewijslast in de zaken waarin die zich voordoet.

Op 25 november 1975 trad in Nederland en Suriname de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname¹ (hierna te noemen: TOS) in werking. Dit bilaterale verdrag beoogde een antwoord te geven op de vraag wie er na de onafhankelijkheid van Suriname Nederlander bleef en wie de Surinaamse nationaliteit verkreeg.

Hoewel de inwerkingtreding van de TOS toch alweer 38 jaar geleden is, is de TOS tot op de dag van vandaag onverkort van kracht in Suriname en Nederland. Wel is er al veel overleg geweest tussen Suriname en Nederland over het opzeggen van het verdrag door beide partijen, maar dat heeft tot nu toe niet daadwerkelijk tot opzegging geleid. Nog in augustus 2011 schreef de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat 'Nederland klaar [staat] voor vervolgoverleg met Suriname, maar in deze geen vragende partij [is]. Zolang de overeenkomst niet is opgezegd is deze onverkort geldig.'²

Er zijn nog steeds personen van Surinaamse herkomst bij wie de vraag zich voordoet of ze de Nederlandse nationaliteit daadwerkelijk verloren hebben. Indien zowel de Nederlandse als de Surinaamse autoriteiten zich op het standpunt stellen dat betrokkene geen onderdaan van hun land is, dreigt de facto staatloosheid. Deze bijdrage gaat over de twee cate-

gorieën gevallen waarin dit probleem zich voordoet, en de verdeling van de bewijslast in deze zaken. Ik zal daarbij eerst kort ingaan op de systematiek van de TOS. Vervolgens bespreek ik de wijze waarop personen van Surinaamse herkomst op grond van de TOS de facto staatloos kunnen worden. Vervolgens ga ik kort in op de aantallen mensen waar het om lijkt te gaan. Ik sluit af met enkele concluderende opmerkingen.

1 Systematiek TOS

Wie de TOS al eens heeft doorgenomen had niet verwacht, althans zo lijkt me, dat zij zo lang na haar inwerkingtreding nog zou figureren in een themanummer over staatloosheid. De systematiek en intentie van de TOS zijn immers volstrekt duidelijk. De overeenkomst beoogde staatloosheid te voorkomen: beide nationaliteiten zijn wederzijds exclusief, verkrijging van de Surinaamse nationaliteit ingevolge de TOS leidt tot verlies van de Nederlandse, terwijl de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit ingevolge de TOS, verlies van de Surinaamse nationaliteit inhoudt. Was iemand in Suriname geboren en had deze persoon als meerderjarige ten tijde van de inwerkingtreding van de TOS aldaar woonplaats of werkelijk verblijf, dan kreeg deze persoon de Surinaamse nationaliteit. Wie zich ten tijde van de TOS buiten Suriname bevond,

¹ Trb. 1975, 132.

² TK 2011/2012, 20 361, nr. 147, p.1.

behoud in principe de Nederlandse nationaliteit, met dien verstande dat de betrokkene ook dan alsnog voor enige tijd voor de Surinaamse nationaliteit kon opteren. Kinderen deelden in principe in de verkrijging (dan wel het behoud) van de nationaliteit van de vader, tenzij het kind samen met de moeder buiten Suriname verbleef. Dat is grofweg de systematiek van de TOS. De kern van deze systematiek – de wederzijdse exclusiviteit van de nationaliteiten – is neergelegd in artikel 2 TOS, dat als volgt luidt:

1. Het verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit ingevolge deze Overeenkomst heeft verlies van het Nederlandschap tot gevolg.
2. Het verkrijgen van het Nederlandschap ingevolge deze Overeenkomst heeft verlies van de Surinaamse nationaliteit tot gevolg.’

Toch zijn er nog altijd mensen die op grond van de TOS noch de Nederlandse, noch de Surinaamse nationaliteit lijken te hebben verkregen. Iets preciezer gesteld: wellicht hebben ze op grond van de TOS wel één van deze nationaliteiten verkregen, maar de autoriteiten van het land van verkrijging zijn daarvan niet overtuigd en geven geen documenten van die strekking af. Het gaat dan ook eigenlijk om de facto staatloosheid. Bovenstaande situatie lijkt in elk geval op een iets andere situatie te zien dan die waarop staatloosheid in de zin van het Verdrag betreffende de status van staatlozen ziet, omdat daarin beslissend wordt geacht dat men door geen enkele staat ‘krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd’, terwijl krachtens de TOS tenminste de nationaliteit van één van de beide landen toebedeeld had moeten zijn. Conceptueel kan men vraagtekens plaatsen bij de kwalificatie

Minderjarigen volgen de nationaliteit van hun vader. Dat is slechts anders als de minderjarige met zijn moeder in een ander land dan de vader verblijft.

‘de facto staatloosheid’. Betoogd zou zelfs kunnen worden dat een dergelijke situatie, waarin zowel Nederland als Suriname de vermeende vreemdeling niet als hun onderdaan lijken te beschouwen, en deze ook geen duidelijke andere identificeerbare nationaliteit heeft, gelijk te stellen is met de jure staatloosheid. Toch meen ik dat bij de toepassing van de TOS – en daardoor indirect ‘krachtens de wetgeving van die staten’ – in elk geval één van de twee staten verantwoordelijk is voor het toekennen van een effectieve nationaliteit. Gelet op deze wat atypische situatie, waarin twee landen bij verdrag afspreken dat een afgebakende groep mensen in elk geval de nationaliteit van één van de twee landen krijgt, heb ik er moeite mee om van de jure staatloosheid te spreken.

Het verschil is in zoverre relevant omdat ‘echte’ (de jure) staatlozen zich op de bescherming van voornoemd verdrag kunnen beroepen en zij zelden of nooit kunnen worden uitgezet. In zoverre is de facto staatloosheid voor de vermeende vreemdeling dus nog vervelender. De systematiek van de TOS helpt in deze gevallen ook weinig. Wie in vreemdelingentententie terecht komt omdat de Nederlandse autoriteiten van mening zijn dat hij geen Nederlander is, maar tegelijkertijd niet terug naar Suriname kan, heeft er natuurlijk weinig aan als iemand hem voorhoudt dat hij op grond van de TOS eigenlijk wel een – effectieve - nationaliteit had moeten krijgen.

2 Staatloosheid toen: interpretatieconflicten

Hamied Ahmad Ali, die in zijn proefschrift uit 1998³ voor zover ik kan nagaan het diepst op deze materie is ingegaan en aan wie ik voor deze bijdrage zwaar schatplichtig ben, gaat al uitgebreid in op de mogelijkheid van de facto staatloosheid. Kort gezegd onderscheidde Ahmad Ali destijds twee mogelijkheden tot het de facto staatloos worden. Allereerst kan deze ontstaan door een verschil in interpretatie tussen de beide verdragspartijen over de samenhang tussen het eerste en het tweede lid van artikel 6 van de TOS, dat als volgt luidt:

1. Behoudens het in het tweede lid bepaalde volgen minderjarigen de nationaliteit van hun vader of, indien deze overleden of wettelijk onbekend is, die van hun moeder.
2. Minderjarigen volgen de nationaliteit die hun moeder ingevolge deze Overeenkomst verkrijgt of behoudt, indien en zolang zij met de moeder in een ander land verblijven dan de vader.’

Uitgangspunt is dat minderjarigen de nationaliteit van hun vader volgen. Dat is slechts anders als de minderjarige met zijn moeder in een ander land dan de vader verblijft.⁴ Over de juiste interpretatie van dit artikel liepen de opvattingen uiteen. Volgens de Surinaamse autoriteiten kan een Surinaamse minderjarige die met zijn moeder in een ander land verblijft dan de vader, niet door toepassing van artikel 6 lid 2 TOS de nationaliteit van de moeder verkrijgen, indien hij op grond van het eerste lid van dat artikel zijn vader al is gevolgd in het behoud van het Nederlandschap, dan wel de verkrijging van de Surinaamse nationaliteit. Volgens de Nederlandse autoriteiten hoefde toepassing van het eerste lid

van artikel 6 er niet aan in de weg te staan dat de minderjarige de moeder nadien alsnog volgt in de verkrijging van haar nationaliteit op grond van de TOS. De Surinaamse opvatting was echter dat het kind de vader al was gevolgd in het behoud van het Nederlandschap en dat de latere remigratie (en vervolgens de verkrijging van de Surinaamse nationaliteit) niet tot een nationaliteitswisseling bij de kinderen leidde. Dat dit verschil in interpretatie problemen kan opleveren moge blijken uit het volgende voorbeeld. Als een gezin ten tijde van de inwerkingtreding van de TOS in Nederland verbleef (en het kind de vader volgde in het behoud van het Nederlandschap), maar de moeder vervolgens samen met het kind naar Suriname remigreerde, kon de moeder – in de Nederlandse opvatting – alsnog de Surinaamse nationaliteit krijgen en deelde het bij haar verblijvende kind in deze verkrijging. De Surinaamse autoriteiten stelden zich dan echter op het standpunt dat het kind Nederlands was gebleven. Al in 1989 is door ambtelijke delegaties van Nederland en Suriname uitgebreid gesproken over de uitvoeringsproblematiek en lijkt hier een mouw aan gepast te zijn. De betrokkenen kregen ofwel alsnog de Surinaamse nationaliteit, ofwel

3 H. A. Ahmad Ali, De Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen Nederland en Suriname, (diss.) Den Haag: Sdu 1998.

4 Vgl. ook Ahmad Ali 1998, p.83.

konden terugreizen naar Nederland en daar als oud-Nederlander via spoednaturalisatie het Nederlanderschap herkrijgen. Dan was daar de tweede mogelijkheid, die Ahmad Ali in zijn proefschrift noemt, en waaraan wederom een interpretatieconflict tussen de verdragspartijen ten grondslag lag. Hier betrof het artikel 5, dat ten tijde van de inwerkingtreding van de TOS als volgt luidde:

'1. Meerderjarige Nederlanders die in Suriname zijn geboren of die, buiten Suriname geboren zijnde, behoren tot een van de in artikel 4 onder b omschreven groepen van personen en die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze Overeenkomst buiten de Republiek Suriname hetzij woonplaats, hetzij werkelijk verblijf hebben, verkrijgen, ook buiten de Republiek Suriname, de Surinaamse nationaliteit door voor 1 januari 1986 hun wil daartoe te kennen te geven.

2. De in het eerste lid bedoelde personen hebben het recht te allen tijde met hun gezin onvoorwaardelijk tot de Republiek Suriname te worden toegelaten en daar in alle opzichten als Surinamer te worden behandeld. Zij verkrijgen van rechtswege de Surinaamse nationaliteit, indien zij gedurende twee jaren in de Republiek Suriname hetzij woonplaats, hetzij werkelijk verblijf hebben.⁵
[...]

De samenhang tussen deze leden impliceert dat Surinaamse Nederlanders die remigreerden naar Suriname, na twee jaar van rechtswege de Surinaamse nationaliteit verkregen (met verlies van de Nederlandse, ingevolge artikel 2 lid 1 TOS). Volgens de Surinaamse overheid verloor deze bepaling op 1 januari 1986 haar gelding, terwijl de Nederlandse overheid ervan uitging dat deze bepaling (lid 2) ook op en na 1 januari 1986 haar gelding behield.⁶ Zodoende verloor men in de ogen van de Nederlandse autoriteiten ook na 1986 na een vestiging van twee jaar in Suriname automatisch de Nederlandse nationaliteit, terwijl de Surinaamse autoriteiten zich op het standpunt stelden dat deze personen niet van rechtswege Surinamers waren geworden. De Nederlandse paspoorten van hen die waren geremigreerd werden dus ingetrokken, terwijl de Surinaamse instanties weigerden een Surinaams paspoort af te geven.

Interessant is dat Ahmad Ali in zijn proefschrift schrijft dat 'aan deze situatie van feitelijke staatloosheid pas een eind [kwam] nadat de Hoge Raad in de uitspraak van 7 april 1989 had vastgesteld dat een redelijke met algemene beginselen van nationaliteitsrecht overeenkomende uitleg van artikel 2 lid 1 van de TOS' meebrengt dat de Nederlandse nationaliteit slechts verloren gaat door het effectief verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit.⁸

Deze opmerking is niet verwonderlijk, omdat de Hoge Raad in deze uitspraak paal en perk stelt aan het intrekken van de

Nederlandse nationaliteit zolang er twijfel is over het hebben verkregen van de Surinaamse nationaliteit. Bij twijfel dicteert het zorgvuldigheidsbeginsel dat er nader onderzoek wordt verricht door de intrekende instantie. Hieraan werd en wordt in de praktijk gevolg gegeven door het Centraal Bureau voor Burgerzaken (CBB) te Paramaribo om een verklaring te vragen (of iemand al dan niet de Surinaamse nationaliteit bezit). Indien het CBB verklaarde dat de persoon geen Surinamer was, werd niet ingetrokken.

3 Staatloosheid nu: bewijsvoering en bewijslast

Toch is met de bovengenoemde uitspraak de problematiek van de facto staatloosheid niet geheel ten einde gekomen. Nog in 2009 schreef advocate Marjon Peeters in *Migrantenrecht* een artikel over de terugname van personen van Surinaamse herkomst en de problematische verhoudingen tussen de Surinaamse en Nederlandse autoriteiten, waardoor vermeend Surinaamse vreemdelingen vaak lang in bewaring bleven.⁹ De onderliggende vraag bij de terugname van vermeend Surinaamse vreemdelingen is nog steeds in een aantal gevallen of zij bij toepassing van de TOS de Surinaamse nationaliteit hebben verkregen, dan wel de Nederlandse hebben behouden.¹⁰

In dat artikel werd onder andere ingegaan op het Memorandum of Understanding (MoU), dat op 9 oktober 2008 is gesloten tussen de Nederlandse minister van Justitie en de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken.¹¹ Deze MoU had tot doel om tot snellere vaststelling te komen van de nationaliteit en identiteit van vreemdelingen, en zodoende ook tot een snellere terugname van eigen onderdanen te komen.¹² Peeters' eerste bevindingen waren in elk geval gematigd positief, in die zin dat het erop leek dat de samenwerking tussen de autoriteiten weer wat op gang kwam en er ook daadwerkelijk weer noodpaspoorten¹³ werden verstrekt. Tegelijkertijd stelde zij dat het zaak was om alert en kritisch te blijven op het verloop van de termijnen waarop daadwerkelijk nationaliteitsverklaringen worden afgegeven of presentaties in persoon worden gehouden.

In een uitspraak van 1 juli 2011 van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, heeft de toenmalige minister voor Immigratiezaken nog eens uiteengezet hoe momenteel uitvoering wordt gegeven aan de samenwerking met de Surinaamse autoriteiten (bij de vaststelling van de nationaliteit van de vreemdeling en in het verlengde daarvan of een laissez-passer of noodpaspoort wordt verstrekt aan een in bewaring gestelde en vermeend Surinaamse vreemdeling).¹⁴

5 Deze eenzijdige bepaling, die immers alleen bij migratie naar Suriname werkte en niet bij migratie naar Nederland, was vanaf 1975 een belangrijk twistpunt en de oorzaak van veel praktijkproblemen voor de betrokkenen. De laatste zin was de angel in het hele interpretatieconflict en is bij het op 14 november 1994 tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de TOS dan ook met terugwerkende kracht tot 1 januari 1986, geschrapt (Trb. 1994, 280), ve00000004.

6 De redeneringen die beide staten hanteerden voor hun verschillende opvatting zijn weliswaar zeer interessant, maar voeren te ver voor dit artikel. Zie hiervoor uitgebreid, Ahmad Ali 1998, p. 208-211.

7 Daarin staat dat de verkrijging van de Surinaamse nationaliteit, verlies van de Nederlandse inhoudt.

8 Ahmad Ali 1998, p.85; HR 7 april 1989, NJ 1990,791.

9 M.J.M. Peeters, 'Surinamers in vreemdelingenbewaring; zicht op uitzetting?', *Migrantenrecht* 2009, nr. 9-10, p. 419-422, ve10000229.

10 Al stelt de Nederlandse overheid zich op het standpunt dat dat een reeds lang gepasseerd station is.

11 MoU Nederland - Suriname inzake de terugname van wederzijdse onderdanen, ve09001509.

12 In het MoU wordt gesteld dat de concrete uitvoering ervan zal worden vastgelegd in nadere werkafspraken tussen de autoriteiten van beide landen. Het Wob-verzoek dat Peeters indiende om deze werkafspraken boven water te krijgen werd helaas afgewezen en het bezwaar tegen die beslissing werd ongegrond verklaard, voornamelijk omdat het de internationale contacten met de Surinaamse autoriteiten zou schaden, zie Minister van Justitie, DT&V/2010/UIT-963 (bob), ve10000670.

13 Dat is een nooddocument, met een beperkte geldigheidsduur en dat alleen geldig is als reisdocument, niet als legitimatiebewijs.

14 Rb. Den Haag z.p. Roermond, 1 juli 2011, ve11001789 LJN: BR3377, r.o. 5.

De minister heeft in deze zaak gesteld dat de Surinaamse autoriteiten een aankondiging wensen van de vreemdeling voor wie een noodpaspoort wordt aangevraagd. Deze aankondiging moet worden aangemerkt als een aanvraag tot afgifte van een laissez-passer. Naar aanleiding van deze aankondiging wacht de minister totdat hij door de Surinaamse autoriteiten wordt uitgenodigd om de vreemdeling schriftelijk te presenteren. Nadat de schriftelijke presentatie is geschied, vindt een onderzoek plaats door het Centraal Bureau voor Burgerzaken te Paramaribo. Tijdens dit onderzoek wordt nagegaan of de nationaliteit van de vreemdeling kan worden vastgesteld, waarna vervolgens een presentatie in persoon plaats vindt. Indien de Surinaamse autoriteiten na deze presentatie de nationaliteit hebben vastgesteld, wordt het noodpaspoort afgegeven.

Bij dit onderzoek spelen de eventuele Nederlandse GBA-registratie en de gegevens van het CBB een zeer grote rol en het is voor de vreemdeling moeilijk, zo niet bijna onmogelijk om met sluitend tegenbewijs te komen. Illustratief voor de opstelling van de Nederlandse overheid in dergelijke zaken

De Toescheidingsovereenkomst is wat de Staat betreft een gepasseerd station.

is een zaak bij het Gerechtshof Amsterdam, tegen een vreemdeling die ongewenst was verklaard en die vervolgens in Nederland werd aangetroffen. In deze zaak oordeelde het Hof dat niet vast stond dat het daadwerkelijk om een vreemdeling ging.¹⁵ Er was immers niet, althans onvoldoende aangetoond dat de vreemdeling de Surinaamse nationaliteit had verkregen op grond van de TOS.

De minister van Justitie had zich in deze zaak, waarin nauwelijks stukken voorhanden waren om de nationaliteit aan te tonen, op het standpunt gesteld dat zich in het geval van de veronderstelde vreemdeling de verliesgrond van artikel 6, lid 1 van de TOS had voorgedaan (verlies Nederlanderschap door minderjarige bij verkrijging van de Surinaamse nationaliteit op grond van de TOS door de vader). De moeder van de vreemdeling werd immers in 1969 wegens vertrek naar Suriname uitgeschreven uit het Amsterdamse bevolkingsregister. Bij gebreke aan enig ander later administratief gegeven uit Nederlandse of Surinaamse bron zou er dan van moeten worden uitgegaan dat zij op 25 november 1975 nog steeds - met haar zoon - in Suriname verbleef. Het tegendeel was, aldus de Minister, niet gebleken.

Die laatste stelling is veelzeggend en geeft aan hoe lastig de positie van personen van Surinaamse herkomst is, als zij zelf geen documenten (meer) hebben om hun stellingen te staven. Dit probleem wordt, met het verstrijken van de jaren natuurlijk alleen maar groter. In deze zaak had de vreemdeling steeds volgehouden voor 1975 te zijn teruggekeerd in Nederland, maar hij kon ter onderbouwing van die stelling geen stukken overleggen. Er waren dus alleen nog gegevens beschikbaar over de uitschrijving uit het bevolkingsregister van de moeder van betrokene, zes jaar voor de inwerkingtreding van de TOS. Op grond daarvan zou, aldus de minister, moeten worden aangenomen dat de moeder niet met haar kind in Nederland was ten tijde van de inwerkingtreding van de TOS. Daardoor zou de vermeende vreemdeling in elk geval niet ingevolge artikel 6 lid 2 TOS de Nederlandse nationaliteit hebben kunnen behouden.

De bewijslast van het tegendeel rustte volgens de minister volledig op de vermeende vreemdeling ('het tegendeel was immers niet gebleken'). Uitgangspunt van de minister leek hier geweest te zijn dat verlies van het Nederlanderschap al een volledig gepasseerd station was. Betrokene was immers in een eerdere procedure al ongewenst verklaard. Daarmee stond voor de minister al vast dat het niet om een Nederlander ging, en werd de bewijslast voor het tegendeel (behoud Nederlanderschap) volledig op de vermeende vreemdeling gelegd. Dit ging het Hof iets te ver; het oordeelde dat deze uitschrijving uit de GBA niet genoeg was om te kunnen concluderen dat de verdachte daadwerkelijk geen Nederlander meer was. Zeker nu ook niet vastgesteld was of aan de vader of moeder ooit daadwerkelijk Surinaamse paspoorten waren verstrekt. Onder deze omstandigheden was het niet redelijk om van de vermeende vreemdeling te verlangen het tegendeel te bewijzen.

Dit is eigenlijk een variant op de eerste door Ahmad Ali genoemde mogelijkheid, en komt niet voort uit een interpretatieconflict tussen de partijen bij het verdrag. Het gaat

bij deze variant meer om het al dan niet rond krijgen van de bewijsvoering en de verdeling van de bewijslast.

Ditzelfde speelt bij de tweede mogelijkheid van de facto staatloosheid die Ahmad Ali noemt. Zo komt het ook voor dat een Surinaamse Nederlander kort na de inwerkingtreding van de TOS uit Nederland is vertrokken. Zoals hierboven al beschreven, verkreeg men op grond van het toenmalige artikel 5 lid 2 TOS bij remigratie naar Suriname na twee jaar van rechtswege alsnog de Surinaamse nationaliteit. Maar in de gevallen waarin iemand wel uit Nederland was vertrokken, vervolgens korter dan twee jaar in Suriname had gewoond en daarna in andere landen had gewoond,¹⁶ nam de Nederlandse overheid ook aan dat verlies van het Nederlanderschap was opgetreden. Als men zich dan jaren later weer in Nederland vestigt en de stellingen omtrent zijn verblijf niet goed kan staven, zal Nederland zich op het standpunt stellen dat de persoon in kwestie geen Nederlander meer is, terwijl Suriname zich op het standpunt stelt dat de persoon in elk geval ook geen Surinamer is.

De uitspraak van het Hof zegt wat mij betreft wel veel over de wijze waarop gegevens uit de bevolkingsadministratie worden gebruikt en hoe deze - bij gebrek aan overige documentatie - leidend zijn in deze procedures. Ook blijkt duidelijk op welke wijze de Staat met de verdeling van de bewijslast omgaat. De TOS is wat de Staat betreft een gepasseerd station, de nationaliteitstoedeling zou immers al jaren geleden plaatsgevonden moeten hebben en als men daar anders over denkt, dient men dat zelf maar aan te tonen.

De minister gaf in de eerder genoemde bewaringszaak al aan dat de Surinaamse autoriteiten ingevolge de MoU en de daaraan verbonden werkafspraken onderzoek doen naar de nationaliteit van de vermeende vreemdeling, en daarbij nagaan 'of de nationaliteit van de vreemdeling kan worden vastgesteld'. Als dat het geval is, en de conclusie is dat de vermeende vreemdeling inderdaad een Surinamer is, wordt uiteindelijk een noodpaspoort verleend en kan de vreemdeling uitreizen naar Suriname.

15 Gerechtshof Amsterdam 18 februari 1999, JV 1999/87, m.nt. H.A. Ahmad Ali.

16 De GBA uitschrijving zal dan vermelden 'vertrek naar Suriname'.

Als de Surinaamse nationaliteiten zich echter op het standpunt stellen dat de Surinaamse nationaliteit niet kan worden vastgesteld, omdat de persoon bijvoorbeeld niet in het bevolkingsregister is geregistreerd, leidt dat bij de Nederlandse autoriteiten zeker niet automatisch tot de conclusie dat daarmee vaststaat dat deze persoon nog Nederlander is. De vermeend Surinaamse vreemdeling dreigt in deze situatie tussen wal en schip te belanden.

Bovengenoemde uitspraak van de Hoge Raad voorziet erin dat er bij twijfel onderzoek gedaan wordt. Dat was destijds een duidelijke verbetering, maar wat als dit nationaliteitsonderzoek vervolgens niets oplevert? In principe is de conclusie op grond van deze uitspraak dan dat betrokkene niet effectief de Surinaamse nationaliteit heeft verkregen en zodoende Nederlander is gebleven. In de praktijk zijn er genoeg gevallen bekend van vermeend Surinaamse vreemdelingen die niet kunnen worden uitgezet naar Suriname, maar waarin door Nederland ook niet erkend wordt dat zij nog de Nederlandse nationaliteit bezitten.

4 Aantal Surinamers met deze problematiek

In 2012 verlieten volgens de Dienst Terugkeer en Vertrek van de IND 10.090 niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aantoonbaar het land, dat wil zeggen gedwongen of onder toezicht. Daarnaast verlieten nog eens 10.660 onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen Nederland zelfstandig en zonder toezicht.¹⁷ Dat blijkt bijvoorbeeld – in elk geval op papier – uit het feit dat de vreemdeling niet meer op het laatst bekende adres bleek te verblijven en blijkbaar ook anderszins nergens meer in beeld was. Voor de statistieken ben je dan blijkbaar vertrokken. Van de eerste categorie, de vreemdelingen die aantoonbaar het land verlieten, is vier procent van Surinaamse nationaliteit. Het gaat dus om het gedwongen vertrek of vertrek onder toezicht, van grofweg vierhonderd Surinamers in 2012. Hoeveel mensen zich in die groep bevinden die een vreemdelingenrechtproblematiek hebben die voortkomt, of in elk geval voortduurt, door toepassing van de TOS, is moeilijk in te schatten.

Door het tijdsverloop zal het alleen nog maar moeilijker worden om aan te tonen dat men de Nederlandse nationaliteit heeft behouden.

Toch bereiken mij geluiden dat er nog geregeld Surinamers (of misschien Surinaamse Nederlanders, dat is dus niet duidelijk) zijn waarbij Nederland zich op het standpunt stelt dat ze Surinaams zijn, terwijl de Surinaamse autoriteiten stellen dat betrokkene niet in het bevolkingsregister aldaar is terug te vinden en geen Surinamer is.

Het gaat daarbij overigens niet zelden om Surinamers die op enig moment 'met Justitie in aanraking zijn geweest'¹⁸ en zodoende in beide landen weinig gewenst zijn. Nederland wil hen dan – na geconstateerd onrechtmatig verblijf - uitzetten, terwijl het CBB ofwel niet reageert,¹⁹ ofwel verklaart dat de

persoon niet in het Surinaamse bevolkingsregister voorkomt en geen Surinamer is. Soms wordt er gewoonweg geen laissez-passer of noodpaspoort afgegeven door de Surinaamse autoriteiten.

5 Conclusie

Door het tijdsverloop zal het in de toekomst alleen nog maar moeilijker worden voor een persoon van Surinaamse herkomst om nog met documenten aan te tonen dat hij de Nederlandse nationaliteit heeft behouden. Tegelijkertijd is het ook voor de Nederlandse en Surinaamse autoriteiten lastig om voldoende stukken boven water te krijgen om aan te tonen welke nationaliteit iemand ingevolge de TOS heeft verkregen. De conclusie lijkt gerechtvaardigd, dat indien de autoriteiten in deze zaken de nationaliteit niet met zekerheid kunnen vaststellen, de vermeende vreemdeling daarvan de dupe wordt. Nederland zal naar aanleiding daarvan immers zeker niet voetstoots aannemen dat iemand dan de Nederlandse nationaliteit heeft behouden, terwijl de Surinaamse autoriteiten niet zomaar zullen instemmen met terugkeer. Noch de TOS, noch de werkafspraken die zijn gemaakt tussen de autoriteiten van beide landen naar aanleiding van het door hen gesloten MoU, voorzien blijkbaar in een goede oplossing voor het geval het nationaliteitsonderzoek geen duidelijke resultaten genereert. Zo kan het gebeuren dat een persoon van Surinaamse herkomst meerdere malen in Nederland in vreemdelingendetentie terecht komt. Als dan vervolgens niet kan worden vastgesteld dat hij daadwerkelijk de Surinaamse nationaliteit heeft verkregen, terwijl de Surinaamse autoriteiten niet instemmen met de terugkeer van de vermeende vreemdeling, zal hij evenzoveel keren na verloop van tijd weer op vrije voeten worden gesteld wegens het ontbreken van concreet zicht op uitzetting.²⁰ In hoeveel gevallen dit daadwerkelijk voorkomt is echter moeilijk in te schatten.

Toch zou in deze zaken ook nu – 38 jaar na de inwerkingtreding van de TOS – het uitgangspunt van de Hoge Raad leidend moeten blijven in dergelijke zaken. Dat betekent dat een redelijke met algemene beginselen van nationaliteitsrecht over-

eenkomende uitleg van artikel 2 lid 1 van de TOS meebrengt dat de Nederlandse nationaliteit slechts verloren gaat door het effectief verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit.²¹ Ik begrijp overigens best dat die benadering weinig aantrekkelijk is voor de Nederlandse autoriteiten. Deze benadering zou immers tot gevolg kunnen hebben dat Nederland verantwoordelijk blijft als Suriname niet meewerkt aan de terugname van een vermeend Surinaamse vreemdeling die - zonder nader bewijs daarvan te overleggen - claimt Nederlander te zijn gebleven op grond van de TOS. Sterker nog, Nederland

17 Zo staat vermeld in een recente Rapportage Vreemdelingenketen, p.38, zie http://dtenv.nl/images/rapportage-vreemdelingenketen-januari-december-2012_tcm66-495405.pdf (geraadpleegd op 22 mei 2013), ve13001240.

18 Peeters refereert hier ook aan in haar artikel, Peeters 2009, p.420, ve10000229.

19 In een recente zaak had het CBB blijkens de in die zaak overgelegde stukken,

na een jaar en drie maanden en ondanks meerdere malen rappelleren, nog steeds niet op de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gestelde vragen geantwoord.

20 Een dergelijke casus is gedocumenteerd en bekend bij UNHCR Den Haag. Deze vreemdeling heeft overigens, na al drie keer in vreemdelingendetentie gezeten te hebben, onlangs alsnog de Nederlandse nationaliteit verkregen.

21 HR 7 april 1989, NJ 1990,791.

zou hem dan een Nederlands paspoort moeten verstrekken. De vermeende vreemdeling heeft in die gevallen immers niet effectief de Surinaamse nationaliteit verkregen.

Toch is het alternatief meer in zijn algemeenheid onacceptabel: te allen tijde moet worden voorkomen dat een situatie ontstaat waarin een persoon uiteindelijk geen enkele nationaliteit kan effectueren - en zodoende in Nederland in vreemdelingendetentie blijft belanden - omdat Nederland en Suriname er gewoonweg samen niet uitkomen welke nationaliteit deze persoon nu precies heeft.

Nederland heeft Suriname destijds onafhankelijkheid verleend en heeft het sluiten van de TOS geïnitieerd. Het mogelijke verlies van de Nederlandse nationaliteit is dan in beginsel ook niet het gevolg van een handeling van het betrokken individu, maar van de Nederlandse overheid. De bewijslast inzake het verliezen van de Nederlandse nationaliteit dient dan ook onverkort te blijven rusten op de partij die zich beroept op het ingetreden zijn van dit verlies, en niet op de vermeende vreemdeling.

Het nieuwe
VluchtWeb
al gezien?

Overzichtelijker
Gebruiksvriendelijker
En beter doorzoekbaar

VluchtWeb

de informatiebron voor iedereen die werkzaam is in de ondersteuning van asielzoekers en vluchtelingen.

Ga naar www.vluchtweb.nl >>

Maak een maand lang gratis kennis of profiteer van een van onze aanbiedingen.

Mail voor meer informatie naar vluchtweb@vluchtelingenwerk.nl

