

24 327 (R 1543)

Protocol tot wijziging van de op 25 november 1975 te Paramaribo ondertekende Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname; Paramaribo, 14 november 1994

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 augustus 1995

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 1 september 1995. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 1 oktober 1995.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 14 november 1994 te Paramaribo tot stand gekomen Protocol tot wijziging van de op 25 november 1975 te Paramaribo ondertekende Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname (Trb. 1994, 280).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 1 september 1995 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

Ter gelegenheid van het verwerven van de onafhankelijkheid is op 25 november 1975 te Paramaribo de Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname (*Trb.* 1975, 132) tot stand gekomen.

Hoofddregel van dat verdrag was dat de Surinaamse nationaliteit werd verkregen door die meerderjarige Nederlanders die èn in Suriname geboren waren èn daar op het moment van inwerkingtreding van de Toescheidingsovereenkomst (25 november 1975) woonplaats of werkelijk verblijf hadden. Met het verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit ging het Nederlanderschap verloren.

Duidelijk is dat deze hoofddregel gerelateerd was aan de datum van het ontstaan van de nieuwe staat Suriname. Daarnaast zijn in de Toescheidingsovereenkomst voorzieningen getroffen voor andere situaties. Een aantal van die bepalingen is inmiddels uitgewerkt, omdat deze slechts voor een bepaalde, inmiddels verstreken periode golden. Van de resterende bepalingen hebben thans allen artikel 5, tweede lid, en artikel 6 nog praktische betekenis. Het onderhavige protocol beoogt enige praktische problemen, gerezen in verband met de toepassing van deze bepalingen, weg te nemen, zoals hiernavolgend beschreven.

Artikel 5, tweede lid

Het bepaalde in het tweede lid van artikel 5 van de Toescheidingsovereenkomst houdt in, dat in Suriname geboren Nederlanders die op 25 november 1975 meerderjarig (18) waren en op die datum het Nederlanderschap behielden, omdat ze op dat moment geen woonplaats hadden in Suriname, alsnog de Surinaamse nationaliteit verkrijgen – en daardoor op grond van de Toescheidingsovereenkomst het Nederlanderschap verliezen – zodra zij twee jaren woonplaats of werkelijk verblijf in Suriname hebben.

Deze bepaling kent geen expiratie-datum.

De veranderde omstandigheden in Suriname hebben ertoe geleid – zo leert de praktijk – dat het aan deze mogelijkheid van verkrijging van de Surinaamse nationaliteit verbonden verlies van het Nederlanderschap mensen ervan heeft weerhouden naar Suriname terug te keren.

In de tweede helft van de tachtiger jaren heeft de Surinaamse overheid besloten artikel 5, tweede lid, niet meer van toepassing te achten. De Surinaamse regering heeft begin 1989 schriftelijk doen weten van mening te zijn dat dit artikellid op 1 januari 1986 was geëxpireerd (evenals het eerste lid, waarin deze vervaldatum uitdrukkelijk is vermeld). Suriname past de bepaling dan ook niet meer toe. Eén en ander had aanvankelijk tot gevolg dat betrokken personen als het ware (*de facto*) staatloos werden: Suriname vond dat zij geen Surinamer waren; Nederland vond dat ze geen Nederlander meer waren. In die impasse heeft de Hoge Raad bij arrest van 7 april 1989 (NJ 1990, nr. 791) bepaald dat «een redelijke, met algemene beginselen van nationaliteitsrecht overeenkomende uitleg van deze bepaling mee brengt dat het Nederlanderschap slechts verloren gaat door het effectief verkrijgen van de Surinaamse nationaliteit in dier voege dat dient vast te staan dat de Surinaamse overheid die nationaliteit daadwerkelijk erkent.». Sinds dit arrest worden personen die na 1 januari 1984 naar Suriname zijn teruggekeerd en daar te lande langer dan twee jaren hebben gewoond, door Nederland beschouwd als het Nederlanderschap te hebben behouden.

Het arrest van de Hoge Raad en de daaruit voortvloeiende praktijk van de administratie zijn echter afhankelijk van de interpretatie door Suriname van de verdragsbepaling in kwestie. Er bestaat immers de theoretische mogelijkheid dat in Suriname het inzicht daaromtrent verandert.

Om die reden en om rechtsonzekerheid te voorkomen ten aanzien van die personen die, zoals gezegd, na 1 januari 1984 zijn geremigreerd en door de administratie worden aangemerkt als Nederlander, bepaalt het protocol thans dat de werking van artikel 5, tweede lid, is beëindigd, en wel met terugwerkende kracht tot 1 januari 1986. Zodoende worden de rechtspraktijk en het uitgangspunt van het besproken arrest van de Hoge Raad verankerd in een formele wijziging van de Toescheidings-overeenkomst.

Artikel 6, vierde lid

Artikel 6, vierde lid, van de Toescheidingsovereenkomst bepaalt dat minderjarigen die op 25 november 1975 de nationaliteit van hun vader of moeder hebben verkregen maar die de andere nationaliteit zouden hebben gekregen – dan wel hadden kunnen verkrijgen of behouden – indien zij op genoemde datum meerderjarig waren geweest, die andere nationaliteit alsnog kunnen verkrijgen door middel van optie. Van deze optie dient gebruikt te worden gemaakt binnen vijf jaar na het bereiken van de meerderjarigheid. Voorwaarde is thans echter dat de optant woonplaats heeft in het land voor de nationaliteit waarvan hij opteert.

Een enkele voorbeeld moge deze gecompliceerde bepaling verduidelijken.

Op 25 november 1975 verblijft in Nederland een 17-jarige minderjarige. Zijn beide ouders zijn geboren in Suriname en wonen daar te lande; zij verkrijgen de Surinaamse nationaliteit op grond van de hoofdregel van de Toescheidingsovereenkomst (artikel 3) en verliezen diensgevolge het Nederlanderschap (artikel 2, eerste lid). Hun minderjarig kind volgt hen daarin (artikel 6, eerste lid). Indien het kind op 25 november 1975 al meerderjarig zou zijn geweest, zou hij echter niet de Surinaamse nationaliteit hebben verkregen (hij woonde immers niet in Suriname maar in Nederland) en het Nederlanderschap hebben behouden. Dit kind heeft op grond van artikel 6, vierde lid, het optierecht voor het Nederlanderschap. Dat recht kan hij echter alleen uitoefenen als hij in Nederland woonplaats heeft. Daartoe heeft hij echter als vreemdeling toestemming nodig van de Nederlandse autoriteiten op grond van het vreemdelingenrecht.

Hier doet zich dus een incongruentie voor tussen de Toescheidings-overeenkomst en het nationale recht, in casu het Nederlandse vreemdelingenrecht. Immers het verdrag kent een recht toe en het nationale recht kan de effectuering van dat recht in de weg staan door de vreemdelingrechtelijke verplichting van toelating tot Nederland. Dit doet zich in de praktijk regelmatig voor. Vreemdelingen die in Nederland hun woonplaats wensen te vestigen, dienen in principe te beschikken over een vergunning tot verblijf. Het uitoefenen van het recht van optie valt echter niet onder de gestelde normen voor toelating onder de voorwaarden van het reguliere vreemdelingenbeleid.

Om uit de impasse te geraken dat iemand die toelating tot Nederland behoeft om zijn recht van optie te kunnen uitoefenen terwijl het nationale vreemdelingenrecht geen toelating tot dit doel kent, wordt een visum verstrekt. De gemeente van vestiging in Nederland wordt vervolgens verzocht de houder van het visum (de potentiële optant) in te schrijven in de bevolkingsadministratie en tot optie te laten.

Om deze administratieve procedures en mogelijke problemen te elimineren, bepaalt het thans voorliggende protocol dat het vereiste van woonplaats komt te vervallen. Daarmee wordt het mogelijk dat onder de doelgroep vallende personen voor het Nederlanderschap kunnen opteren terwijl zij niet in Nederland wonen (maar bijvoorbeeld in Suriname), of voor de Surinaamse nationaliteit terwijl men niet in Suriname (maar bijvoorbeeld in Nederland) woont.

Daarbij dient nog bedacht te worden dat de bepaling van artikel 6,

vierde lid, een natuurlijk einde heeft. Het gaat immers om personen die op 25 november 1975 nog minderjarig waren en kunnen opteren tussen hun 18e en 23ste jaar. Inmiddels zijn allen die op genoemde datum minderjarig waren, thans ouder dan 18 jaar. De uiterste datum waarop van deze bepaling eventueel gebruik kan worden gemaakt, is dus 25 november 1998.

Het aantal opties zal als gevolg van deze wijziging wel toenemen. Omdat demografische gegevens ontbreken, is het niet mogelijk een betrouwbare schatting te geven. Aangenomen mag echter worden dat het om enkele tientallen personen gaat.

Koninkrijkspositie

Het Protocol zal, gelet op de aard van de erin vervatte regeling, voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo