

Zitting 1981

17 058

Goedkeuring van de op 23 januari 1981 te Paramaribo tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake de binnenkomst en het verblijf van wederzijdse onderdanen, met Bijlagen en Protocol inzake verkregen rechten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Zoals bekend liep op 24 november 1980 af de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake het verblijf en de vestiging van wederzijdse onderdanen (Paramaribo, 25 november 1975; Trb. 1975, 133; kamerstuk Tweede Kamer 1975–1976 – 14 048, nr. 1). Op verzoek van de Surinaamse regering zijn besprekingen gevoerd over de situatie die zou ontstaan na 24 november 1980. Wat betreft het kader waarbinnen deze besprekingen van Nederlandse zijde zijn gevoerd en de overwegingen die daarbij een rol gespeeld hebben, moge verwezen worden naar kamerstuk 16 489, nr. 3.

Vorenbedoelde besprekingen hebben geleid tot de thans voorliggende overeenkomst, met bijlagen en Protocol inzake verkregen rechten (Trb. 1981, 35).

Kenmerk van de overeenkomst is de institutionalisering van overleg tussen beide regeringen over aangelegenheden betreffende

- binnenkomst en verblijf, en
- remigratie.

Dit overleg vindt plaats op verzoek van één van de regeringen, doch in ieder geval éénmaal per halfjaar.

De overeenkomst legt uitdrukkelijk vast, dat beide regeringen ten opzichte van elkaar geheel vrij blijven in hun beleid ter zake van de binnenkomst en het verblijf van wederzijdse onderdanen. Met het oog op duidelijkheid omtrent de situatie die ter zake na 24 november 1980 bestaat, zijn in de bijlagen 1 en 2 relevante punten vermeld van het beleid, zoals elke regering dat autonoom vanaf 25 november 1980 ter zake van de binnenkomst en het verblijf van wederzijdse onderdanen voert.

Aan het ter zake van Surinaamse onderdanen te voeren nieuwe beleid is reeds ruime bekendheid gegeven (in onder meer kamerstuk 16 489, nr. 2).

Ingevolge artikel 9 dient elk der regeringen de andere regering in kennis te stellen van het voornemen wijzigingen aan te brengen in de punten van beleid neergelegd in de op haar van toepassing zijnde bijlage. De regering die van het voornemen in kennis is gesteld, kan binnen 21 dagen na de notificatie om overleg ter zake verzoeken, dat vervolgens binnen 21 dagen gehouden moet worden. Eerst na notificatie en, indien daarom is verzocht, na overleg, kunnen de voorgenomen beleidswijzigingen, al of niet aangepast op grond van het gevoerde overleg, worden geëffectueerd. Een uitzondering op de hierboven geschetste procedure vormen beleidswijzigingen die nood-

zakelijk zijn in verband met de openbare orde en veiligheid. Indien het overleg niet tot resultaat zou leiden, is elk der overeenkomstsluitende partijen vrij om de voorgenomen beleidswijziging alsnog te effectueren. Het behoeft geen betoog, dat de verplichting tot overleg serieus moet worden opgevat en te goeder trouw ten uitvoer moet worden gelegd.

Artikel 9 sluit niet uit, dat partijen deze specifieke kennisgevings- en overlegprocedure ook benutten voor beleidswijzigingen op punten die niet zijn neergelegd in de bijlagen 1 of 2.

Wat betreft bijlage 1 zij het volgende opgemerkt.

Bij de omschrijving van de kring van personen die zich met de in Nederland verblijf houdende Surinaamse onderdanen mogen herenigen, is rekening gehouden met de gezinssamenstelling in Suriname. Zo zijn enkele voorbeelden genoemd van de personen die voor gezinshereniging in aanmerking kunnen komen. Voor werknemers uit niet-wervingslanden geldt een wachttermijn van twee jaar, voordat gezinshereniging kan plaatsvinden. Voor werknemers van Surinaamse herkomst is deze wachttermijn gesteld op één jaar.

De mogelijkheid die gedurende de geldigheidsduur van de Overeenkomst van 1975 bestond om ook voor gezinshereniging in aanmerking te doen komen «degene met wie de betrokken persoon een duurzame en exclusieve relatie onderhoudt», is komen te vervallen. Daarbij is overwogen dat gezinshereniging op deze grond anders dan krachtens de overeenkomst van 1975 nimmer aan vreemdelingen is toegestaan, vluchtelingen en houders van een vergunning tot vestiging uitgezonderd, en dat van afwijking van deze beleidslijn een belangrijke precedentwerking uit zal gaan. Bovendien moet ernstig rekening worden gehouden met misbruik. Reeds thans worden zelfs huwelijken gesloten met het uitsluitend oogmerk op die wijze een vergunning tot verblijf te verkrijgen. Het aanvaarden van een relatie als hierboven omschreven zou nog grotere risico's van misbruik in zich bergen. Op een dergelijke relatie namelijk zal, naar mag worden aangenomen, waar mogelijk steeds een beroep worden gedaan om toestemming tot verblijf te verkrijgen, indien andere middelen ontbreken. Hierdoor zou de relatie tussen het Nederlandse toelatingsbeleid en het Surinaamse emigratiebeleid kunnen worden verstoord. Wel is de Regering bereid om over deze problematiek met de Surinaamse regering van gedachten te wisselen, nadat ter zake in Suriname de in het vooruitzicht gestelde wettelijke maatregelen zijn getroffen.

Wat betreft de toestemming tot verblijf ten behoeve van het volgen van onderwijs, zijn de ruime mogelijkheden die artikel 6 van de overeenkomst van 1975 bood (bij voorbeeld ook ter zake van het volgen van middelbaar onderwijs) ingeperkt, tot opleidingen die in Suriname niet bestaan en gelegen zijn na het Surinaams secundair onderwijs.

Wat betreft de toestemming tot verblijf ten behoeve van medische behandeling is in vergelijking met de situatie ten tijde van de geldigheidsduur van de overeenkomst van 1975 een verduidelijking aangebracht, omdat in de praktijk onzekerheid bleek te bestaan met betrekking tot de mogelijkheid tot verlenging van de verblijfsduur, indien deze om medische redenen nodig werd geacht.

De overgangsregeling is getroffen voor Surinaamse onderdanen, die weliswaar geen recht op een verblijfstitel op grond van de overeenkomst van 1975 hadden verworven, doch wel vóór 25 november 1980 in het bezit waren gesteld van een visum voor binnenkomst en zich derhalve legaal in Nederland bevonden. Ervan uitgaande dat de vóór 25 november 1980 afgegeven visa uiterlijk tot en met 24 februari 1981 geldig kunnen zijn, indien het visa betreft die voor een bezoek van drie maanden zijn verleend, zijn de houders van visa in de gelegenheid gesteld uiterlijk tot die datum, doch overigens binnen de geldigheidsduur van ieders visum, een vergunning tot verblijf te verkrijgen. Aangezien het hier niet om een verkregen recht gaat, zoals

de rechten neergelegd in het Protocol inzake verkregen rechten, worden degenen die deze verblijfstitel verwerven, niet behandeld overeenkomstig het gestelde in de overeenkomst van 1975, maar overeenkomstig het algemeen geldende vreemdelingenbeleid. Op grond van de overgangsregeling echter wordt gezinshereniging toegestaan in een verruimde vorm, die overeenkomt met het gestelde in artikel 5 van de overeenkomst van 1975.

Aangezien van Surinaamse zijde sterk werd benadrukt, dat de overgangsregeling niet voorzag in een humanitaire oplossing van op 25 november 1980 in Nederland illegaal verblijvende Surinamers, is toegezegd, dat ter verzachting van de gevolgen van de uitwijzing gedurende de looptijd van de overgangsregeling, betrokkenen in aanmerking komen voor de toepassing van de remigratiesubsidieregeling.

Bijlage 3 bevat beginselen van een door partijen aanvaard remigratiebeleid en draagt derhalve een gemeenschappelijk karakter.

De beginselen in bijlage 3 zullen in overleg tussen de bevoegde autoriteiten nader worden uitgewerkt. Aan Nederlandse zijde is dat de derde ondergetekende of de door deze gemachtigde directeur voor Emigratie. Aan Surinaamse zijde is dat de Minister van Buitenlandse Zaken, Justitie, Leger en Politie of de door deze gemachtigde Migratiecommissie. Bijlage 3 kan worden beschouwd als het raamwerk voor het gemeenschappelijk aanvaardde remigratiebeleid, waaraan in de komende jaren nadere uitwerking gegeven zal moeten worden. Artikel 11 beoogt daarvoor een eenvoudige procedure te scheppen.

Wat betreft de beginselen in bijlage 3 zij het volgende opgemerkt.

Beide regeringen zijn van oordeel, dat verdere uitbouw en nuancering van het remigratiebeleid meer inzicht vereisen in de factoren, die de remigratiebereidheid en de slagingskansen beïnvloeden.

Aan remigranten werd reeds bemiddeling verleend met betrekking tot vacatures in Suriname. De daarvoor benodigde arbeidsmarktinformatie wordt in hoofdzaak door de Nederlandse remigratie-attaché in Suriname verzameld.

De in Nederland bestaande opleidings- en scholingsvoorzieningen zijn toegankelijk voor potentiële remigranten. Studie en scholing zijn echter niet altijd afgestemd op Surinaamse toepassingsmogelijkheden en/of wenselijkheden. Nader zal worden uitgewerkt, hoe in deze behoefte kan worden voorzien. Daarbij behoort directe Surinaamse participatie tot de mogelijkheden.

Uitwisseling van informatie ten behoeve van de voorlichting wordt noodzakelijk geacht. Aangeduid is, dat een aantal negatieve ontwikkelingen of voor de remigrant nadelige maatregelen, de beeldvorming schaadt. In dit verband kon worden geconcludeerd, dat ten aanzien van invoerrechten op nieuwe goederen, die remigranten naar Suriname willen medenemen, een nadere voorziening nodig is. Aangezien evenwel voor herziening van het invoerrechtenstelsel uitvoerig interdepartementaal overleg in Suriname gevoerd zal moeten worden en de uitkomst daarvan niet op voorhand kon worden voorspeld, leek het verstandig te volstaan met het signaleren in bijlage 3 van het probleem.

Beide partijen zijn het er over eens, dat de verlening van hulp en bijstand aan naar Suriname terugkerende landgenoten in beginsel een Surinaamse verantwoordelijkheid is. Het is dan ook de bedoeling dat de tot nu toe door de Nederlandse Remigratie-attaché uitgeoefende opvang- en begeleidingsactiviteiten op den duur zullen worden overgenomen door Surinaamse instanties. Aangekondigd is de instelling van een Instituut voor Migratiezaken waaraan in deze een katalyserende en coördinerende functie is toegedacht. De werkzaamheid van het Comité van Christelijke Kerken en van verscheidene maatschappelijke instellingen zal echter onder alle omstandigheden belangrijk blijven. Aangezien dit alles nog vorm zal moeten krijgen is in dit stadium volstaan met het vastleggen in bijlage 3 van enkele hoofdlijnen voor een voortgaande samenwerking tussen beide partijen in de eerstkomende periode. Hoe lang deze zal duren valt thans nog niet te voorzien.

Tijdens de besprekingen werd geconcludeerd, dat binnen de Surinaamse administratie onbedoeld in een aantal gevallen ten onrechte bepalingen werden gehanteerd, welke het hebben van de Surinaamse nationaliteit als eis stellen. Deze voorwaarde moest door de remigrant worden vervuld ter verkrijging van het recht op een sociale uitkering, het verwerven van grond, het in aanmerking komen voor een huurwoning, e.d.

Tijdens de besprekingen werd – niet voor de eerste maal – van Surinaamse zijde kritiek geuit op de remigratie van problematische drugsverslaafden e.a., waarvoor in Suriname nog geen opvang aanwezig is. Het was ook aan Nederlandse zijde bekend, dat gemeentelijke sociale diensten, zonder overleg met de in Nederland voor de remigratie verantwoordelijke autoriteiten, financiële steun boden aan deze remigranten, zonder dat daarbij in een aantal gevallen met de mogelijkheid van opvang en begeleiding voldoende was rekening gehouden. Vooralsnog wordt de remigratie door Nederland gefinancierd. Bij de Surinaamse regering is begrip gewekt voor de visie, dat een gezamenlijk beleid of financiële participatie van Suriname dient in te houden. In volgend overleg zal hierop nader worden ingegaan.

Voor de goede orde zij vermeld, dat de afkortingen in de punten 4.3 en 5.2 van bijlage 3 staan voor het Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding respectievelijk het Comité van Christelijke Kerken.

Het Protocol inzake verkregen rechten bevat op enkele belangrijke punten een explicitering en precisering van rechten die de wederzijdse onderdanen ook na 24 november 1980 aan de overeenkomst van 1975 kunnen ontlenen.

Het protocol noemt in de eerste plaats personen, die over een uit hoofde van de overeenkomst van 1975 afgegeven verblijfstitel beschikken. Zij zullen bij voorbeeld een beroep kunnen blijven doen op de verruimde vorm van gezinshereniging zoals in artikel 5 van die overeenkomst is omschreven, uiteraard voor zover zij aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen. Voorts personen wier verzoek om een vergunning tot verblijf in behandeling was vóór 25 november 1980 en die vóór die datum reeds voldeden aan de vereisten om voor een vergunning tot verblijf op grond van de overeenkomst van 1975 in aanmerking te komen. Dat de beslissing terzake valt na 24 november 1980, kan de betrokkenen uiteraard niet worden tegengeworpen.

Ten slotte personen die vóór 25 november 1980 voldeden aan de vereisten om voor een vergunning tot verblijf op grond van de overeenkomst van 1975 in aanmerking te komen, doch vóór die datum geen vergunning tot verblijf hebben aangevraagd, mits zij hun aanvraag daartoe indienen vóór 25 februari 1981. De datum van 25 februari 1981 vloeit voort uit het feit, dat de Surinaamse onderdanen die zich op 24 november 1980 in Nederland bevonden en niet reeds beschikten over een machtiging tot voorlopig verblijf, zich op grond van het feit dat zij voor niet langer dan drie maanden waren toegelaten, slechts tot uiterlijk 25 februari 1981 rechtmatig in Nederland konden bevinden.

De hierboven bedoelde categorieën van personen kunnen een beroep doen op een behandeling overeenkomstig de overeenkomst van 1975.

De overeenkomst die voorlopig wordt toegepast vanaf de datum van ondertekening en derhalve reeds nu de mogelijkheid van overleg biedt, zal wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C. A. van der Klaauw

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel