

Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten

VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN EN MOGELIJKHEDEN TOT SAMENWERKING

Signalering



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken** (ACVZ) is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Signalering 'Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten'

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2019

Kenmerk: 52 – 2019, maart 2019

ISBN: 978-90-8521-080-1

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.acvz.org

Tel: 070 3704300

Deze ACVZ-publicatie is voorbereid door:

Sonja Avontuur

Samenvatting

De crisis in Venezuela leidt tot oplopende emigratie. Een klein deel daarvan gaat richting Aruba, Curaçao en Bonaire. Er is kritiek op de manier waarop het Koninkrijk der Nederlanden als geheel en ook de afzonderlijke landen van het Koninkrijk met de Venezolaanse migranten omgaan.

De ACVZ heeft naar aanleiding van de berichtgeving de beschikbare informatie over het migratierecht en –beleid binnen de verhoudingen van het Koninkrijk geïnventariseerd. De resultaten van die inventarisatie worden in deze signalering weergegeven. De ACVZ behandelt de volgende vragen:

- Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk op het gebied van internationale bescherming en migratie verdeeld?
- In hoeverre kunnen de landen binnen het Koninkrijk op dit terrein samenwerken?

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk is geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Voor het migratiebeleid is relevant dat het Koninkrijk verantwoordelijk is voor:

- de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
- het sluiten van verdragen;
- het regelen van het Nederlandschap;
- het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen.

Internationale verdragen die voor het migratiebeleid relevant zijn gelden in alle landen van het Koninkrijk, met uitzondering van het Vluchtelingenverdrag, dat niet van kracht is op Curaçao en Sint Maarten.

De landen van het Koninkrijk hebben een grote mate van autonomie in het voeren van een eigen migratiebeleid en zijn hier dus ook in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor. De autonomie wordt begrensd door verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en door wetten van het Koninkrijk (het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en Rijkswetten). Het Koninkrijk kan ingrijpen als één van de landen bij de uitvoering van het migratiebeleid internationale regels niet nakomt of de mensenrechten schendt, mits is voldaan aan strenge toetsingscriteria.

Mogelijkheden tot samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk

Het Statuut biedt voldoende mogelijkheden om als landen van het Koninkrijk samen te werken op het gebied van internationale bescherming en migratie. Hoewel al sinds 2015 gesproken wordt over samenwerking is deze ten aanzien van bescherming en opvang van Venezolaanse migranten nog van bescheiden omvang. Daarbij valt op dat de inzet van het land Nederland ten aanzien van de Venezolaanse migranten in Aruba, Curaçao en Bonaire tot nu toe niet gerelateerd wordt aan de integrale migratieagenda van het kabinet-Rutte III.

Inhoudsopgave

1.	Achtergrond	6
2.	Doel van deze signalering	11
3.	Verdeling van verantwoordelijkheden	12
4.	Mogelijkheden tot samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk	24
5.	Literatuur	35
	Bijlage 1. Procedure voor bescherming op grond van artikel 3EVRM van Curaçao	36
	Bijlage 2. Vreemdelingenrecht in het Koninkrijk: juridisch kader	37

1. Achtergrond

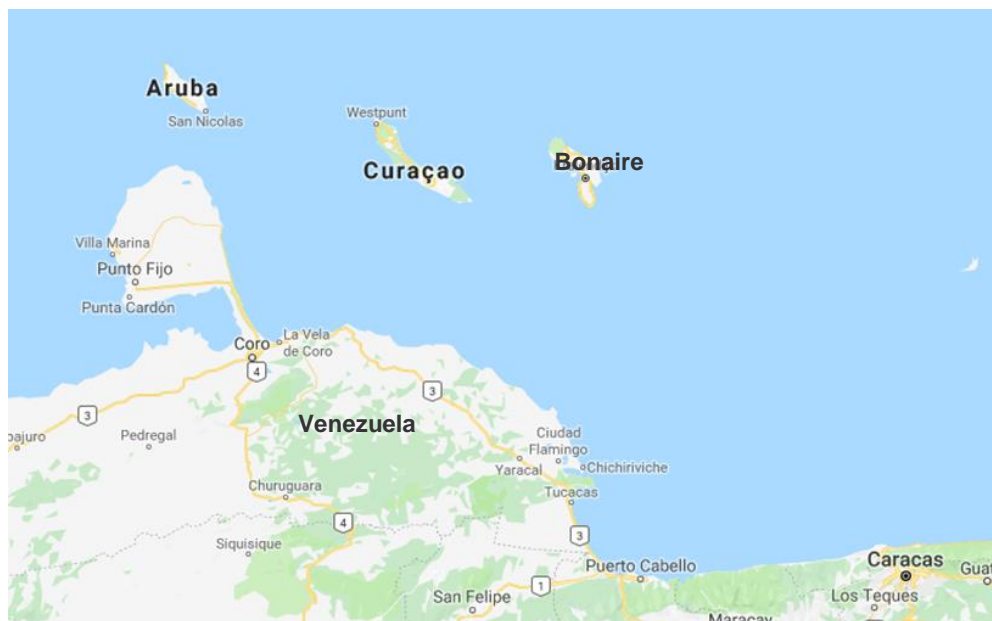
De crisis in Venezuela leidt tot oplopende emigratie.

Venezuela verkeert sinds enkele jaren in een politieke en economische crisis en dat leidt tot oplopende emigratiecijfers. De UNHCR rapporteerde in maart 2019 dat naar schatting 3,4 miljoen Venezolanen buiten Venezuela wonen, waarvan meer dan 2,7 miljoen hun land sinds 2015 hebben verlaten. 90% van deze migranten woont in Zuid Amerika.¹ In 2018 werden er wereldwijd ruim 248.000 asielverzoeken door Venezolanen ingediend. De meeste asielaanvragen door Venezolanen zijn tot nu toe ingediend in Peru, Brazilië, de VS en Spanje. Daarnaast hebben ruim 1,3 miljoen Venezolanen op een andere manier legaal verblijf verkregen in één van de buurlanden, waarvan bijna 600.000 in Colombia. Volgens de UNHCR verblijft echter naar schatting zo'n 60% van de Venezolaanse migranten in een irreguliere situatie. De VN heeft laten weten in 2019 \$738 miljoen nodig te hebben om de buurlanden van Venezuela bij te staan bij de opvang van vluchtelingen en migranten.²

Een klein deel van de Venezolaanse emigratie gaat richting Aruba, Curaçao en Bonaire.

Twee landen van het Koninkrijk der Nederlanden³ (Aruba en Curaçao) en het openbaar lichaam Bonaire liggen dicht bij Venezuela (zie figuur 1).

Figuur 1. Kaart van Venezuela, Aruba, Curaçao en Bonaire



Bron: Google maps

Er bestaan van oudsher veel banden tussen de drie eilanden en Venezuela, zowel economisch als sociaal.⁴ Sinds 2017 neemt het aantal Venezolanen dat op de eilanden verblijft toe. Volgens UNHCR bevonden zich op 31 december 2017 679

Venezolaanse asielzoekers op Curaçao en op 30 april 2018 78 op Aruba. De schattingen over het aantal irregulier verblijvende Venezolaanse migranten op Curaçao en Aruba lopen uiteen. De Curaçaose overheid schatte het aantal Venezolanen in september 2018 op 6.000. Het Rode Kruis schatte op 19 februari 2019 het aantal voor Curaçao op 26.000 en voor Aruba op 16.000.⁵ De meeste Venezolanen komen legaal als toerist binnen, maar vertrekken niet als de vrije termijn voor verblijf erop zit.⁶

Het aantal aan de grens geweigerde en verwijderde Venezolanen op Curaçao vertoont sinds 2015 een stijgende lijn. De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in haar rapport '*Aanpak illegale migratie van Venezolanen*' de volgende twee tabellen opgenomen over weigering aan de grens en verwijderingen van Curaçao, die zijn aangeleverd door het Korps Politie Curaçao (KPC):

Figuur 2. Op Curaçao geweigerde Venezolanen en verwijderde personen

OVERZICHT KPC GEWEIGERDE VENEZOLANEN

Jaar	Mannen	Vrouwen	Totaal
2015	399	517	916
2016	663	1270	1933
2017 (van maart tot en met april)	71	107	178

OVERZICHT KPC VERWIJDERINGEN

Nationaliteiten	2013	2014	2015	2016	2017
Colombiaanse	82	83	75	114	50
Dominicaanse	115	112	76	46	52
Haitiaanse	94	47	40	16	14
Jamaicaanse	284	250	201	147	71
Venezolaanse	61	124	246	539	1203

Bron: Raad voor de Rechtshandhaving, 2018

Het IOM en de UNHCR verwachten dat ook in 2019 de Venezolaanse migratie naar het Caribisch gebied, waaronder Aruba en Curaçao, zal voortduren.⁷

Ook op Bonaire is sprake van een toename van het aantal Venezolaanse migranten.

Er verblijven volgens schattingen 200 tot 1.000 irreguliere vreemdelingen op Bonaire (Pro Facto, 2018, p. 4). De meesten van hen komen legaal het land binnen, maar vertrekken niet als de termijn voor vrij verblijf erop zit (Pro Facto, 2018, p. 74). Het aantal vreemdelingen in bewaring is op Bonaire sinds 2015 fors toegenomen, en deze toename wordt bijna geheel toegeschreven aan de toegenomen migratie van Venezolanen. In 2017 verbleven er in totaal 38 personen in vreemdelingenbewaring, waarvan 31 Venezolanen. Daarnaast verbleven er eind oktober 2017 19 personen zonder verblijfsvergunning in bewaring vanwege verdenking van een strafbaar feit, waaronder 14 Venezolanen. Sinds 2015 zijn er 50 Venezolanen over zee zonder identiteitsbewijs Bonaire binnengekomen, opgepakt door de vreemdelingenpolitie en in vreemdelingenbewaring gesteld (Pro Facto, 2018, pp. 40-41). In 2016 is

het aantal Venezolanen dat een werkvergunning op Bonaire heeft aangevraagd verdubbeld van bijna 80 naar 160 aanvragen (Pro Facto, 2018, p. 44).

Er is kritiek op de manier waarop het Koninkrijk der Nederlanden met de Venezolaanse migranten omgaat.

Er zijn inmiddels meerdere rapporten gepubliceerd waarin kritiek wordt geuit op de wijze waarop het Koninkrijk als geheel omgaat met de migranten uit Venezuela (Human Rights Watch, 2018) (Amnesty International, 2018). In 2017 riep de mensenrechtenraad van de VN in haar *Universal Periodic Review* het Koninkrijk op om de bescherming van mensenrechten in alle delen ervan te harmoniseren (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018). Ook het *Committee Against Torture (CAT)*, dat toezicht uitoefent op de naleving van het Antifolterverdrag van de VN, heeft in november 2018 een aantal zeer kritische vragen gesteld aan Het Koninkrijk (Committee Against Torture (CAT), 2018).

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in juni 2018 een advies gepubliceerd waarin hij erop wijst dat het waarborgen van fundamentele rechten en vrijheden een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk als geheel is en dat er binnen het Koninkrijk verschillende internationale mensenrechtennormen gelden voor de verschillende delen (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018). Dit is problematisch, eens te meer omdat het Koninkrijk in het buitenlandbeleid andere landen aanmoedigt mensenrechtenverdragen te ondertekenen en na te leven. Het Koninkrijk der Nederlanden legt op deze manier voor zichzelf de lat lager dan voor andere landen, aldus de AIV. De Eerste Kamer heeft op 11 december 2018, onder meer naar aanleiding van de publicaties van de AIV en Amnesty International, een deskundigenbijeenkomst georganiseerd over het onderwerp.⁸ De Tweede Kamer zag echter enkele dagen later nog geen reden om bijeen te komen naar aanleiding van berichtgeving dat de UNHCR in 2019 een toename van het aantal Venezolaanse vluchtelingen richting de Cariben verwacht.⁹

Er zijn aanwijzingen dat de toegang tot een beschermingsprocedure op Curaçao wordt belemmerd. De hulp aan Venezolaanse migranten is op alle drie de eilanden onvoldoende.

Behalve het Koninkrijk als geheel, heeft ook de regering van met name Curaçao veel kritiek gekregen op de wijze waarop ze omgaat met de Venezolaanse migranten (Human Rights Watch, 2018) (Amnesty International, 2018). Volgens deze internationale organisaties worden in de praktijk Venezolaanse irreguliere migranten, als zij worden aangetroffen op Curaçao, in bewaring gesteld en uitgezet. Aan hen zou niet de kans worden gegeven om een verzoek om internationale bescherming in te dienen (Ombudsman Curaçao, 2018, 3.23). De Ombudsman van Curaçao geeft aan dat de overheid gebrekkig en onvolledig reageert op zijn verzoeken om informatie over het aantal personen in vreemdelingenbewaring, het aantal verwijderingen, het aantal verzoeken om

internationale bescherming en de afhandeling daarvan (Ombudsman Curaçao, 2018, 4.9, 4.19). Volgens medewerkers van de Stichting Mensenrechten is er na de publicatie van de rapporten van Amnesty International en de Ombudsman enkele maanden relatieve rust geweest, maar is er begin 2019 weer sprake van een verhoogde inzet op het opsporen en uitzetten van illegaal verblijvende Venezolanen.¹⁰

Het Rode Kruis maakt zich grote zorgen over de toestand van Venezolaanse vluchtelingen op Aruba, Bonaire en Curaçao. De tienduizenden Venezolanen hebben volgens de organisatie te weinig eten en medicijnen en vaak geen onderdak.¹¹

Curaçao ontkent de beschuldigingen van mensenrechtenschendingen en wijst op problemen door de toegenomen migratie.

De regering van Curaçao ontkent dat ze de rechten van Venezolaanse migranten schendt.¹² Ze wijst er in een brief van september 2018 op dat sinds 2012 ongeveer 8.000 Venezolanen hun toevlucht hebben gezocht tot Curaçao en dat de aantallen zwaar drukken op het land, dat slechts 160.000 bewoners heeft. Curaçao wordt met deze aantallen in relatieve zin volgens de regering zwaarder belast dan de veel grotere buurlanden van Venezuela. Door de aanwezigheid van duizenden irreguliere Venezolanen zijn er problemen met oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt, de naar schatting 2.000 Venezolaanse prostituées, en criminaliteit als mensenhandel en mensensmokkel, aldus de regering. Curaçao vindt dat Amnesty International in haar publicatie *'Opgesloten en uitgezet'* grotendeels voorbij gaat aan de moeilijke situatie waarin Curaçao verkeert. Voorts heeft Curaçao in haar reactie op dit rapport aangegeven dat er op een aantal punten, zoals de voorzieningen in detentie en de toegang tot de EVRM-procedure, verbeteringen nodig zijn, maar dat zij zich houdt aan internationale afspraken, waaronder het verbod op refoulement.

Nederland wijst erop dat de Caribische landen zelf verantwoordelijk zijn voor hun migratiebeleid, maar biedt enige hulp.

De Nederlandse regering stelde zich de afgelopen jaren op het standpunt dat de toelating van migranten een landsaangelegenheid is, dat er vooralsnog geen grote aantallen Venezolanen naar de eilanden komen, dat de eilanden bovendien niet in staat zijn om grote aantallen vluchtelingen op te vangen en dat het hier met name om economische migranten gaat.¹³ Bij het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) van januari 2019 is geen overeenstemming bereikt over de vraag wie binnen het Koninkrijk verantwoordelijk is voor de mensenrechtenbescherming van migranten in de Caribische landen. De parlementen van de Caribische landen pleitten daar voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar de Nederlandse parlementariërs hielden er aan vast dat migratiebeleid een verantwoordelijkheid van Curaçao en Aruba is.¹⁴

Wel biedt Nederland op verzoek van Curaçao sinds vorig jaar bijstand om met de ontstane situatie om te gaan, onder meer door ondersteuning van het grenstoezicht en bij de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.¹⁵ In het kader van die samenwerking hebben inmiddels meerdere wederzijdse bezoeken plaatsgevonden.¹⁶

Er is in 2018 132.000 Euro beschikbaar gesteld door Nederland voor het verbeteren van de voorzieningen in vreemdelingenbewaring op Curaçao, waarvan begin 2019 80% is overgemaakt.¹⁷ Begin januari 2019 is door Curaçao een nieuw bijstandsverzoek ingediend voor hulp bij de toename van Venezolaanse migranten.¹⁸ Daarnaast is in dezelfde maand een samenwerkingsconvenant tussen Nederland en Curaçao gesloten waarin in algemene zin is afgesproken dat Nederland zich nadrukkelijker gaat bemoeien met het bestuur en de financiële huishouding van Curaçao.¹⁹ In februari 2019 heeft ook de regering van Aruba twee officiële bijstandsverzoeken ingediend in het kader van de migratie vanuit Venezuela.

Curaçao en Aruba zijn betrokken bij het 'Regional Refugee and Migrant Response Plan' van IOM en UNHCR.

Op 14 december 2018 is onder coördinatie van de UNHCR en het IOM een 'Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela' (RMRP) gelanceerd.²⁰ Het plan richt zich op 16 landen in de regio, waaronder Curaçao en Aruba en bestaat uit:

'an operational blueprint, coordination template and strategy for responding to the needs of Venezuelans on the move and securing their social and economic inclusion in the communities receiving them.'

Het RMP bevat een apart 'Caribbean sub-regional refugee and migrant response plan.' Voor 2019 ligt de focus van dit plan op het verlenen van noodhulp, het bieden van bescherming, sociaaleconomische en culturele integratie en capaciteitsversterking.²¹

Venezolanen worden in veel andere buurlanden ruimhartig toegelaten, maar vaak niet conform de geldende verdragen.

Uit onderzoek van het Migration Policy Institute (MPI) komt naar voren dat de meeste andere buurlanden van Venezuela pragmatisch omgaan met de toegenomen migratie van Venezolanen en proberen de deur voor hen open te houden (Selee, Bolter, Muñoz-Pogossian, & Hazán, 2019). Zij hebben op allerlei manieren legale migratiekanalen ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de Venezolaanse migranten een legale verblijfsstatus kunnen krijgen, ook al verblijft volgens UNHCR nog steeds 60% van de Venezolanen die buiten hun eigen land zijn in een irreguliere situatie. Sommige van de maatregelen die de buurlanden hebben ingesteld, hebben dan ook ernstige tekortkomingen op het gebied van

dekking, duur en toegang tot publieke voorzieningen (Selee, Bolter, Muñoz-Pogossian, & Hazán, 2019). Verder wijst het MPI erop dat veel buurlanden van Venezuela partij zijn bij de Verklaring van Cartagena, die kan dienen als grondslag voor het bieden van bescherming aan Venezolaanse migranten, maar dat alleen Mexico in de praktijk gebruik maakt van deze verklaring.

Ook de UNHCR heeft erop gewezen dat de omstandigheden die leiden tot de emigratie van Venezolanen vallen onder de strekking van de Verklaring van Cartagena. Deze verklaring is in de jaren '80 door een colloquium afkomstig uit tien Midden- en Zuid-Amerikaanse landen opgesteld met als doel duurzame oplossingen te formuleren voor de vluchtelingenproblematiek die het gevolg was van de conflicten in Midden-Amerika destijds. De verklaring breidt de definitie van 'vluchteling' uit tot personen die hun land zijn ontvlucht omdat hun leven, hun veiligheid of hun vrijheid wordt bedreigd door grootschalig geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, massale schendingen van mensenrechten of andere omstandigheden die de openbare orde ernstig verstoren (Amnesty International, 2018, p. 17). Het Koninkrijk der Nederlanden is geen partij bij de Verklaring van Cartagena.

2. Doel van deze signalering

De ACVZ heeft naar aanleiding van de ontstane situatie de beschikbare informatie over het migratierecht en -beleid binnen de verhoudingen van het Koninkrijk geïnventariseerd. De resultaten daarvan worden in deze signalering weergegeven.

Het doel van deze signalering is om te informeren over:

- het migratierecht en -beleid in de Caribische landen en delen van het Koninkrijk;
- de positie die het Koninkrijk als geheel ten aanzien van het migratierecht en -beleid in de Caribische landen en delen van het Koninkrijk inneemt;
- de positie die het land Nederland ten aanzien van het migratierecht en -beleid in de Caribische landen en delen van het Koninkrijk inneemt.

In paragraaf 1 heeft de ACVZ, op basis van de uitgevoerde inventarisatie, de omstandigheden waarin de migratie van Venezolanen naar Aruba, Curaçao en Bonaire plaatsvindt beschreven. De ACVZ beantwoordt in paragraaf 3 en 4 vervolgens de volgende vragen:

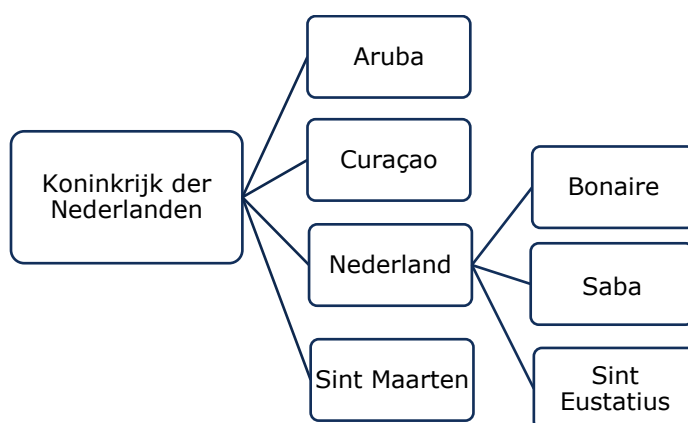
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk op het gebied van internationale bescherming en migratie verdeeld?
- In hoeverre bieden de bestaande kaders de mogelijkheid voor de landen om samen te werken op het gebied van internationale bescherming en migratie?

3. Verdeling van verantwoordelijkheden

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk is geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: BES-eilanden) zijn openbare lichamen die horen bij het land Nederland.

Figuur 3. Staatkundige inrichting Koninkrijk der Nederlanden



Het constitutionele recht van het Koninkrijk stelt de autonomie van de landen voorop.²² De vier landen van het Koninkrijk zijn dan ook in grote mate autonoom. De Raad van State wijst erop dat de staatkundige entiteiten 'Koninkrijk' en 'Nederland', zeker in de beeldvorming, gemakkelijk in elkaar overvloeien. Dit komt omdat het Koninkrijk geen eigen organen heeft. In essentie zijn de organen van het Koninkrijk organen van het land Nederland die met inachtneming van bepaalde aanvullende procedurele waarborgen handelen in het kader van een Koninkrijksfunctie. Volgens de Raad van State verklaart dit mede de nadruk die Caribische landen op hun autonomie leggen en waarom betrokkenheid vanuit het Koninkrijk in landsaangelegenheden wordt gezien als bemoeienis vanuit Nederland.²³

Het Statuut wijst in artikel 3 en 43 lid 2 limitatief aan welke zaken onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk als geheel vallen.²⁴ Voor dit onderwerp zijn de hierna genoemde bepalingen in artikel 3 van het Statuut relevant:

- de handhaving van de onafhankelijkheid en verdediging van het Koninkrijk (art. 3 lid 1 onder a);
- de buitenlandse betrekkingen (artikel 3, lid 1 onder b);
- het Nederlanderschap (art. 3 lid 1 onder c);

- het stellen van algemene voorwaarden voor het toelaten en uitzetten van vreemdelingen (artikel 3, lid 1 onder g).

Een wet die op het niveau van het Koninkrijk wordt opgesteld wordt een 'Rijkswet' genoemd.

Het Koninkrijk is verantwoordelijk voor de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk.

Als eerste wordt in artikel 3 'de handhaving van de onafhankelijkheid en verdediging van het Koninkrijk' genoemd. Dit betekent dat defensie is aangewezen als Koninkrijkstaak met als gevolg dat het Koninkrijk maar één krijgsmacht heeft. De bepaling wordt verder uitgewerkt in Statuut en Grondwet.

Artikel 30 Statuut luidt:

- '1. Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen aan de strijdkrachten, welke zich op hun gebied bevinden, de hulp en bijstand, welke deze in de uitoefening van hun taak behoeven.
2. Bij landsverordening worden regelen gesteld om te waarborgen, dat de krijgsmacht van het Koninkrijk in Aruba, Curaçao en Sint Maarten haar taak kan vervullen.'

Verder wordt de verdediging van het Koninkrijk grotendeels geregeld in de artikelen 96 t/m 100 Grondwet. Voor de Caribische landen geldt daarnaast de Defensiewet voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het gevolg van deze regelingen is dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Koninklijke Marine samen met de immigratieambtenaren en Kustwacht het grenstoezicht in de Cariben uitvoeren.

Alleen het Koninkrijk heeft de bevoegdheid om verdragen te sluiten.

Artikel 3, lid 1 onder b van het Statuut bepaalt dat de buitenlandse betrekkingen een Koninkrijksaangelegenheid zijn. Dit betekent dat de landen niet zelfstandig bevoegd zijn om verdragen te sluiten en dat dit dus altijd door het Koninkrijk gebeurt (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018, p. 8). Het Weense Verdrag inzake het Verdragenrecht maakt het in artikel 29 echter mogelijk om bij het sluiten van een verdrag aan te geven dat dit slechts geldt voor één of enkele delen van het Koninkrijk. Artikel 28 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wijst er eveneens op dat een verdrag niet in alle vier de landen hoeft te gelden. Artikel 27, eerste lid van het Statuut bepaalt dat de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten moeten worden betrokken bij het sluiten van verdragen die hen raken. Bij de ratificatie van een verdrag wordt de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten normaliter gevraagd of het verdrag mede moet gelden voor deze landen. Zij maken vervolgens een eigenstandige afweging. Ook de eilandbesturen van de BES-eilanden worden geraadpleegd over de wenselijkheid

van medegelding van verdragen. Deze territoriale beperkingsmogelijkheden verklaren dat het vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op Curaçao en Sint Maarten, maar wel op Aruba en de BES-eilanden. Het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Antifolterverdrag zijn echter ook geldig op Curaçao en Sint Maarten.

De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen op basis van artikel 28 van het Statuut zelfstandig lid worden van een volkenrechtelijke organisatie als het Koninkrijk een verdrag gesloten heeft.

Het Koninkrijk regelt het Nederlandschap.

In artikel 3, lid 1 onder c Statuut is opgenomen dat het Nederlandschap een Rijksaangelegenheid is. Dit betekent dat het nationaliteitsrecht onder verantwoordelijkheid van het Koninkrijk valt. Het Nederlandschap is geregeld in de Rijkswet op het Nederlandschap. Er is wel lagere regelgeving op landsniveau mogelijk. De naturalisatietoets is bijvoorbeeld per land geregeld. Ook hebben de landen ieder een eigen 'Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap', waarin beleidsregels zijn opgenomen.

Het Koninkrijk heeft de mogelijkheid om algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen te regelen.

Op basis van artikel 3 lid 1 onder g Statuut heeft het Koninkrijk de mogelijkheid om de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen te regelen. In 2016 kwam mede op basis van deze bepaling de Rijkswisumwet tot stand. Verder is geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid die in artikel 3 lid 1 onder g wordt gegeven. De Rijkswisumwet is blijkens de preambule tot stand gekomen 'in het licht van de gewijzigde staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk en met het oog op de naleving van de internationale verplichtingen van het Koninkrijk en het tegengaan van illegale immigratie'.

De toelichting op het Statuut vermeldt bij de bepaling van artikel 3 lid 1 onder g dat het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen voor het overgrote deel een landszaak is. Het Koninkrijk moet regels kunnen stellen omtrent vereisten waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen om te worden toegelaten. De Rijksoverheid kan echter geen toelating opleggen (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 28). Het vreemdelingenrecht valt verder niet onder het concordantiebeginsel van artikel 39 Statuut, dat bepaalt dat de in dat artikel genoemde wetgeving in het Koninkrijk zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze wordt geregeld (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 29)

De 'Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba' voorziet in taken die zijn te herleiden tot defensie, buitenlandse betrekkingen en grens- en vreemdelingen-toezicht.

De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, is tot stand gekomen op basis van artikel 3, eerste lid onder a en b en artikel 38, eerste, tweede en derde lid Statuut. De Kustwacht wordt door de ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Kamer van 5 juli 2017 bestempeld tot 'een uniek samenwerkingsproject tussen de vier landen van het Koninkrijk'. Zij zeggen hierover in de brief onder meer:

'Dit samenwerkingsverband geeft sinds 1996 inhoud aan het gezamenlijke belang van de landen van het Koninkrijk bij een slagvaardig en effectief optreden op zee in het kader van de maritieme rechtshandhaving in het Caribische gebied. Dat gezamenlijke belang komt ook tot uitdrukking in de taken van de Kustwacht, bij het bestrijden van mensensmokkel, mensenhandel en illegale immigratie (bijvoorbeeld afkomstig uit Venezuela). Hierbij is goede samenwerking met onder andere de immigratiediensten (zoals het wederzijds uitwisselen van informatie) van groot belang.'

'Migratiebeleid behoort tot de autonome bevoegdheden van de Caribische landen van het Koninkrijk. Zij hebben hiervoor verschillende instrumenten tot hun beschikking binnen de vreemdelingen- en rechtshandavingsketen. De Kustwacht is één schakel in deze keten.'

'De Kustwacht beschikt over een walradarsysteem op de Benedenwindse eilanden dat de inzet van de varende en vliegende eenheden ondersteunt. Op het Reddings en Coördinatie Centrum (RCC) op Marinebasis Parera wordt met gebruik van het walradarsysteem toezicht gehouden op de wateren rondom de eilanden. Hiermee leveren zij een significante bijdrage aan het detecteren van smokkelboten uit Venezuela. Op het RCC wordt de coördinatie gedaan van de inzet van de patrouilleboten (cutters), de snelle boten voor onderschepping van vaartuigen (Super RHIB's), alsook van de luchtverkennde capaciteit van de DASH-patrouillevliegtuigen en AW139 helikopters. Daarnaast heeft de Kustwacht eveneens het stationsschip van de Koninklijke Marine voor een gedeelte van de beschikbare tijd tot haar beschikking.'

'Bij het detecteren van vaartuigen vindt er een gecoördineerde inzet plaats van de beschikbare middelen van de Kustwacht om het vaartuig op zee te onderscheppen. Na het onderscheppen worden het vaartuig en aangetroffen personen overgebracht naar één van de nautische steunpunten op Curaçao (Marinebasis Parera) of Aruba (Marinierskazerne Savaneta). Daar worden de personen na een veiligheidsfouillering overgedragen aan de lokale Korps Politie Diensten. Vervolgens zijn de landen zelf verantwoordelijk voor de verdere afhandeling van de aangetroffen personen conform lokale asiel- en migratieprocedures.'

De landen van het Koninkrijk zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun migratiebeleid. Het Koninkrijk kan als laatste redmiddel ingrijpen als één van de landen bij de uitvoering daarvan internationale regels en/of de mensenrechten schendt.

In artikel 41 en 43 van het Statuut is het antwoord te vinden op de vraag wie er verantwoordelijk is voor de bescherming van mensenrechten in de landen van het Koninkrijk.²⁵ In artikel 41 lid 1 is geregeld dat de landen zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen.

Artikel 43 luidt:

- '1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.'

Uit de artikelen 41 lid 1 en 43 lid 1 volgt dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten als eerste verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de mensenrechten en ook een grote mate van autonomie hebben in de keuze hoe problemen kunnen worden opgelost. Echter, ook het Koninkrijk heeft op grond van artikel 43 lid 2 Statuut en internationale verdragen een verantwoordelijkheid en heeft de mogelijkheid om in te grijpen als één van de Caribische landen de fundamentele menselijke rechten en vrijheden schendt. De betekenis van het begrip 'fundamentele menselijke rechten en vrijheden' wordt ingevuld door mensenrechtenverdragen als het EVRM.²⁶

De mogelijkheid tot ingrijpen door het Koninkrijk wordt de waarborgfunctie genoemd. Dit middel mag echter niet lichtvaardig worden ingezet. De Raad van State zegt hierover het volgende:

'De officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut gaat in op de vraag wanneer de waarborgfunctie van het tweede lid aan de orde kan komen. Hieruit valt af te leiden dat dwingend optreden door het Koninkrijk met grote terughoudendheid dient te geschieden.

- 1) In de eerste plaats dient bij de beoordeling van de deugdelijkheid van bestuur rekening te worden gehouden met de middelen waarover het land beschikt.
- 2) Daarnaast kan volgens de toelichting niet het tekortschieten van enig landsorgaan alleen reeds tot een maatregel vanwege het Koninkrijk leiden.

- 3) In de derde plaats kan een maatregel alleen in overweging worden genomen, wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn.

Over de inhoud van de te nemen maatregelen zegt de toelichting niet meer dan dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken en dat het ingrijpen steeds gericht moet zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.²⁷

De Raad van State merkt vervolgens echter op:

‘tegelijk is het niet zo dat de rol van het Koninkrijk ter zake van de waarborging van fundamentele rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur zich beperkt tot ingrijpen pas nadat in een land een zodanige stelselmatige en diepgaande inbreuk op bedoelde waarden is ontstaan dat sprake is van een onhoudbare situatie. Een dergelijke uitleg van artikel 43, tweede lid van het Statuut zou afbreuk doen aan het beoogde resultaat van de waarborgfunctie. Het begrip waarborgen impliceert dat het beoogde resultaat behouden blijft en niet ‘dat men de put pas mag dempen als het kalf verdronken is.’

De Raad van State bepleit dat artikel 43 zou kunnen dienen als inspiratie voor samenwerking en niet tot het treffen van dwangmaatregelen. Tevens wijst de Raad van State erop dat afwachten tot er een onhoudbare situatie is ontstaan een nog verder gaande inbreuk op de autonomie van de landen met zich kan meebrengen. Hiermee wordt gedoeld op artikel 51 lid 1 van het Statuut:

‘Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.’

Deze bepaling wordt de ‘taakwaarnemingsbepaling’ genoemd. Op grond hiervan kan de rijksministerraad een algemene maatregel van rijksbestuur vaststellen als één van de landen niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het land ingevolge (onder meer) een internationale regeling moet voorzien. Ingrijpen op basis van dit artikel is alleen mogelijk als er een toestand is ontstaan die aanleiding geeft tot ingrijpen en er geen redres mogelijk is.²⁸

Tot slot is artikel 50 lid 1 relevant:

‘Wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met

belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is, kunnen door de Koning als hoofd van het Koninkrijk bij gemotiveerd besluit worden geschorst en vernietigd. De voordracht tot vernietiging geschiedt door de raad van ministers.'

Op grond van deze bepaling kan regelgeving die in strijd is met onder meer verdragen door middel van een Koninklijk Besluit worden geschorst of vernietigd. Deze bepaling is met name relevant omdat de 'procedure voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM' van Curaçao de regel bevat dat alleen direct na aankomst in Curaçao een aanvraag tot bescherming kan worden ingediend en dat dit op een later tijdstip niet meer mogelijk is (zie bijlage 1). Een dergelijke bepaling is volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in strijd met artikel 3 en 13 EVRM. Het Hof heeft namelijk bepaald dat het absolute karakter van artikel 3 EVRM niet toestaat om over te gaan tot uitzetting zonder een 'rigorous scrutiny' van een claim op bescherming en *ex nunc* toetsing door een rechter.²⁹

Voor migratierecht relevante internationale verdragen gelden in alle landen van het Koninkrijk, met uitzondering van het Vluchtelingenverdrag, dat niet van kracht is op Curaçao en Sint Maarten.

Het Vluchtelingenverdrag is van kracht in Nederland en Aruba, maar niet in Curaçao en Sint Maarten. Het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Anti-folter verdrag, het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het EVRM zijn in alle landen van het Koninkrijk van kracht (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018, bijlage 1).

Alle Nederlanders zijn Unieburger, maar in de Caribische landen en delen van Nederland geldt alleen het vierde deel van het Werkingsverdrag van de EU.

Het Koninkrijk der Nederlanden is als geheel lid van de EU. Alle Nederlanders zijn daarmee tevens Unieburger. Vooralsnog kan door Caribische Nederlanders echter geen rechtstreeks beroep worden gedaan op het Handvest van de grondrechten van de EU, maar het is volgens Rogier en Biegelaar niet ondenkbaar dat het recht op dit punt zal veranderen gelet op de ontwikkelingen omtrent het Unieburgerschap (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 179). Pro Facto vindt het aannemelijk dat ook het Handvest van de grondrechten op Unieburgers in de 'landen en gebieden overzee' (LGO) toepasbaar is (Pro Facto, 2018, p. 15).

De Caribische landen en delen van Nederland zijn als LGO aangemerkt waardoor alleen het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie daar van toepassing is.³⁰ In het vierde deel is de associatie van de landen en gebieden overzee geregeld. De doelen van de associatie zijn 'het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling van de landen en gebieden overzee' en de totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie in haar geheel.' Pro Facto wijst erop dat het Hof van Justitie van de EU

steeds meer andere normen van EU-recht van toepassing heeft verklaard voor de LGO-gebieden, waaronder de burgerschapsrechten die in deel II van het werkingsverdrag staan genoemd (Pro Facto, 2018, pp. 14-15).

Het vreemdelingenrecht van Curaçao.

Het vreemdelingenrecht in Curaçao is gebaseerd op het vreemdelingenrecht van het voormalige land de Nederlandse Antillen (Deelstra, Matroos-Piar, & Van Houwelingen, 2016). Sinds de staatkundige hervorming van 2010, waarmee Curaçao een land binnen het Koninkrijk werd, is er nog maar in beperkte mate eigen vreemdelingenbeleid ontwikkeld (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 52).

In hoofdstuk 2 van de Staatsregeling zijn grondrechten opgenomen die gelden voor iedereen, dus ook voor migranten. Hieronder vallen onder meer het gelijkheidsbeginsel, het indienen van een verzoekschrift, het recht op privacy, de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op vrijheid (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 22). Artikel 4 lid 1 van de Staatsregeling van Curaçao bepaalt dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen in een Landsverordening moet worden geregeld. Dit is de Landsverordening toelating en uitzetting (Ltu).

De Ltu kent drie categorieën personen die geen vergunning tot verblijf nodig hebben:

- bepaalde groepen Nederlanders die geboren zijn op de voormalige Nederlandse Antillen en hun kinderen (zie voor exacte omschrijving artikel 1 Ltu);
- personen (meestal Nederlanders) die van rechtswege toelating tot verblijf in Curaçao hebben;
- toeristen (maximaal 3 maanden).

De Ltu hanteert een restrictief toelatingsbeleid. Dit betekent dat behoudens verplichtingen voortvloeiend uit internationale overeenkomsten verblijfsvergunningen slechts worden verleend indien met het verblijf van de vreemdeling een wezenlijk landsbelang is gediend (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 56). De Ltu bevat geen bepalingen die betrekking hebben op internationale bescherming. De Ltu maakt een onderscheid tussen uitzetting (artikel 15 en 16) en verwijdering (artikel 19). Uitzetting is een dwangmaatregel tegen hen die na afloop van hun toelating niet vrijwillig vertrekken of die ongeacht eventuele toelating een acuut gevaar opleveren. Uitzetting geschiedt op bevel van de Procureur-Generaal en heeft een meer strafrechtelijke connotatie dan verwijdering (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 132). Personen die illegaal zijn binnengekomen of die geen verblijfsvergunning meer hebben kunnen door de minister van Justitie worden verwijderd. Zowel in geval van uitzetting als van verwijdering kan een persoon in bewaring worden gesteld indien de betrokkene gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde vrees bestaat dat betrokkene zal trachten zich aan zijn verwijdering te

onttrekken. Uitzetting, verwijdering en inbewaringstelling moeten geschieden krachtens een met redenen omkleed bevelschrift, dat aan betrokkene in persoon moet worden uitgereikt.

Voor de vreemdeling en andere belanghebbenden staat beroep tegen een afwijzende beschikking open bij de bestuursrechter op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar). Voordat beroep wordt ingesteld kan facultatief bezwaar worden gemaakt (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 57). Ook het verlenen van toegang aan vreemdelingen aan de landsgrenzen valt onder de uitvoering van de Ltu. Het behulpzaam zijn bij het zich verschaffen van onrechtmatige toegang tot Curaçao wordt beschouwd als mensenhandel en is een misdrijf (Rogier & Biegelaar, 2018, p. 63).

Uit het rapport 'aanpak illegale migratie van Venezolanen' van de Raad voor de Rechtshandhaving blijkt dat er een 'taskforce ongedocumenteerden' is ingesteld die wordt voorgezeten door de minister-president en de minister van Justitie. De Taskforce is belast met het monitoren van onregelmatige situaties rondom de Venezolaanse migranten. Hieronder vallen onder meer grenscontroles, de aanpak van mensenhandel maar ook een bestuursrechtelijke aanpak van illegale tewerkstelling en een ontmoedigingscampagne in Venezuela gericht op jonge vrouwen waarin wordt gewezen op het risico van (gedwongen) prostitutie.

Curaçao heeft op papier een procedure voor toetsing aan 3 EVRM maar de uitvoering laat te wensen over.

Curaçao heeft het Vluchtelingenverdrag niet ondertekend, maar is wel gebonden aan het EVRM. Tot 2017 werkte Curaçao mee aan statusbepaling door de UNHCR. De procedure zoals die door Rogier en Biegelaar in hun publicatie 'het vreemdelingenrecht van Curaçao' wordt beschreven, was als volgt:

- de vreemdeling komt aan op het vliegveld of een officiële haven, zegt dat hij zijn land is ontvlucht uit angst voor vervolging of marteling en verzoekt om verblijf op Curaçao;
- de immigratieambtenaar neemt een eerste gehoor af;
- indien de conclusie is dat de vreemdeling niet in aanmerking komt om de verdere procedure in te gaan en hij niet meteen kan worden teruggestuurd, wordt de vreemdeling in bewaring gesteld. Er wordt dan contact opgenomen met de UNHCR en als de UNHCR een andere mening is toegedaan ontvangt de vreemdeling gedurende de tijd die nodig is voor het onderzoek een verblijfstitel;
- indien de conclusie is dat er redenen kunnen zijn voor vrees voor schending van 2 of 3 EVRM zal de minister van Justitie worden geadviseerd om de vreemdeling een tijdelijke verblijfstitel te verlenen;
- indien de conclusie is dat er gereede grond is voor acceptatie van het vluchtverhaal kan de vreemdeling een tijdelijke vergunning krijgen of wordt

via de UNHCR getracht een land te vinden dat de vluchteling wil opnemen (Rogier & Biegelaar, 2018, pp. 184-185).

De samenwerking met UNHCR is in juli 2017 beëindigd, toen de regering van Curaçao besloot de statusdeterminatie zelf ter hand te nemen, waarbij de procedure langs dezelfde stappen zou blijven lopen (Amnesty International, 2018, p. 28). In diezelfde maand heeft de ministerraad van Curaçao een procedure goedgekeurd die de beoordeling van een dreigende schending van artikel 3 EVRM moet vormgeven. Deze procedure is inmiddels gepubliceerd (zie bijlage 1). In april 2018 is in het kader van deze procedure een ambtelijke adviescommissie ingesteld. De minister van Justitie heeft de Ombudsman van Curaçao in april 2018 bericht dat er drie verzoeken om internationale bescherming zijn ingediend onder de nieuwe procedure. Echter in het rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving, dat eveneens in 2018 is verschenen, is sprake van 94 verzoeken om internationale bescherming (Raad voor de Rechtshandhaving, 2018, p. 25). De Ombudsman heeft geen antwoord gekregen op de vraag wat de stand van zaken is met betrekking tot 173 vreemdelingen die in een bestand van het Rode Kruis waren opgenomen en die van het Rode Kruis in afwachting van de behandeling van hun verzoek bijstand ontvingen. De regering van Curaçao zou de behandeling van deze verzoeken bij het instellen van de nieuwe procedure hebben overgenomen. De Ombudsman geeft verder in zijn rapport aan dat de 'procedure voor bescherming op grond van artikel 3EVRM' nog niet verder is uitgewerkt waardoor ambtenaren willekeurig kunnen handelen, dat ambtenaren niet voldoende bekend zijn met de procedure en dat vreemdelingen vaak de toegang tot de procedure wordt geweigerd. Ook zijn volgens de Ombudsman vreemdelingen van het eiland verwijderd zonder consultatie van de UNHCR (Ombudsman Curaçao, 2018). Deze bevindingen worden bevestigd door de rapporten van onder andere Amnesty International en Human Rights Watch. De Stichting Mensenrechten Cariben stelt in een recent krantenbericht dat Venezolanen nog steeds worden belemmerd in toelating tot de procedure voor bescherming op grond van artikel 3EVRM.³¹

Uit het rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving blijkt dat het einddoel van de nieuwe procedure is dat de UNHCR bij toekenning van een status wordt verzocht om de vluchteling zo snel mogelijk te hervestigen. In afwachting daarvan krijgt de vluchteling een tijdelijke verblijfsvergunning en ondersteuning.³² Volgens de Raad voor de Rechtshandhaving onderzoekt Curaçao de mogelijkheid om bilaterale afspraken te maken met een aantal Zuid-Amerikaanse landen om asielzoekers over te nemen. Daarnaast heeft Curaçao om assistentie verzocht van het IOM (Raad voor de Rechtshandhaving, 2018, p. 22).

Het vreemdelingenrecht van Aruba.

De Staatsregeling van Aruba kent in het eerste hoofdstuk rechten toe die aan iedereen die zich op het grondgebied bevindt.³³ Artikel I.9 bepaalt dat bij landsverordening de toelating en uitzetting van vreemdelingen wordt geregeld. Dit is gebeurd in de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering (Lutv). Aruba is al sinds 1986 een land binnen het Koninkrijk en kent zodoende een langere eigen rechtsontwikkeling (Van Houwelingen, 2017). Toch vertoont de landsverordening nog een aantal overeenkomsten met die van Curaçao en Sint Maarten. Aruba is in tegenstelling tot Curaçao wel partij bij het vluchtelingenverdrag.

In artikel 20.2 van de Lutv is bepaald dat bij landsbesluit nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de behandeling van een verzoek om toekenning van een bijzondere status of bescherming en over de ontvankelijkheid en de wijze van indiening van het verzoek om toekenning van een bijzondere status of bescherming. Tevens is in dit artikel bepaald dat op het verzoek binnen een redelijke termijn beslist moet worden. Artikel 19 van het Toelatingsbesluit bepaalt vervolgens dat degene die bij aankomst in Aruba een verzoek doet om toekenning van een bijzondere status of bescherming, gedurende de periode waarin dat verzoek in behandeling is kosteloos een vergunning wordt verleend. Aan de vergunning worden geen beperkingen verbonden ter zake van het verrichten van arbeid tegen beloning; zij kan een meldingsplicht bevatten. Degene aan wie de bescherming is geweigerd moet Aruba binnen dertig dagen verlaten. Gedurende die periode zijn de rechten die voor toeristen gelden van toepassing.³⁴

In artikel 15 Lutv is bepaald dat personen die niet (langer) legaal in Aruba verblijven kunnen worden uitgezet krachtens een met redenen omkleed bevelschrift van de minister. Artikel 16 regelt dat de betrokkene in afwachting van uitzetting in bewaring kan worden gesteld indien hij/zij gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde vrees bestaat, dat de betrokkene zal trachten zich aan zijn uitzetting te onttrekken. De persoon die in bewaring is gesteld moet binnen 72 uur worden voorgeleid aan een rechter-commissaris. Het bevel tot inbewaringstelling kan ten allen tijd door de rechter-commissaris op verzoek van betrokkene worden opgeheven.

In de Landsverordening administratieve rechtspraak Aruba is geregeld dat tegen een afwijzende beschikking bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Het vreemdelingenrecht van Sint Maarten.

De Landsverordening Toelating en Uitzetting van Sint Maarten is vrijwel identiek aan die van Curaçao. Beiden landen maakten immers tot 2010 deel uit van de

Nederlandse Antillen en hebben hun regelgeving hierop gebaseerd (Deelstra, Matroos-Piar, & Van Houwelingen, 2016).

Het vreemdelingenrecht van de BES-eilanden.

Artikel 132a lid 4 Grondwet biedt de mogelijkheid om in een deel van het land Nederland afwijkend recht mogelijk te maken (Pro Facto, 2018, p. 13). Bij de staatkundige hervorming van 2010 is besloten om de Antilliaanse Landsverordening Toelating en Uitzetting aan te houden voor de BES-eilanden en deze op onderdelen aan te passen aan de Vreemdelingenwet (Vw) en het Vreemdelingenbesluit (Vb) in plaats van het aanpassen van de Vw en het Vb aan de situatie op de BES-eilanden (Van Houwelingen, 2017, p. 12). De reden hiervoor was dat het uitgangspunt was dat het te voeren toelatingsbeleid in Caribisch Nederland ook in de toekomst eenvoudig en praktisch moest blijven, ook gelet op het insulaire karakter van Caribisch Nederland en de schaalgrootte van de eilanden. Daarnaast was er ten tijde van de transitie in Nederland een aanpassing van de wetgeving in voorbereiding in het kader van de invoering van het Modern Migratiebeleid en werd het niet aanbevelingswaardig geacht om op korte termijn twee grote wetwijzigingen in de Vw door te voeren (Pro Facto, 2018, pp. 19-20). Zodoende is de Wet Toelating en Uitzetting BES (WTU-BES) tot stand gekomen. De wet bevat in vergelijking met de Landsverordeningen Toelating en Uitzetting van de andere landen veel gedetailleerdere wetgeving voor zowel toegang als toelating. Deze bepalingen zijn veelal afkomstig uit de Vw.

De WTU-BES kent als algemeen uitgangspunt dat een restrictief toelatingsbeleid wordt gehanteerd. Daarnaast kent de wet de volgende vijf kerndoelstellingen:

1. Het versterken en verbeteren van het grenstoezicht;
 2. Een asielprocedure conform de internationale verplichtingen;
 3. Een zorgvuldige en efficiënte afhandeling van de toelatingstvragen;
 4. Goed geregelde en met voldoende waarborgen omklede vreemdelingenbewaring;
 5. Een zorgvuldig en humaan terugkeerbeleid.
- (Pro Facto, 2018, p. 2)

In artikel 12a WTU-BES zijn bepalingen opgenomen over Verdragsvluchtelingen en over bescherming tegen een schending van artikel 3EVRM. Deze bepaling is nagenoeg identiek aan artikel 29 Vw. De lagere regelgeving wordt gevormd door het Besluit Toelating en Uitzetting BES, de Regeling Toelating en Uitzetting BES en de Circulaire Toelating en Uitzetting BES (Pro Facto, 2018, p. 20) De Circulaire kent uitgebreide regels voor de asielvergunning (Van Houwelingen, 2017). Er worden echter nauwelijks asielaanvragen ingediend op de BES-eilanden. In de periode sinds de transitie van 10 oktober 2010 tot heden zijn er op Bonaire geen asielaanvragen ingewilligd.³⁵

De KMar is in Caribisch Nederland zelfstandig verantwoordelijk voor dezelfde taken als waarvoor de organisatie in Nederland ook verantwoordelijk is. Deze taken zijn geattribueerd aan de KMar in de artikelen 22a WTU-BES en artikel 5 Veiligheidswet BES. De KMar is verantwoordelijk voor de grensbewaking en werkt ten aanzien van de maritieme beveiliging veel samen met de Kustwacht (Pro Facto, 2018, p. 48). De IND-Caribisch Nederland is verantwoordelijk voor het behandelen van aanvragen (Pro Facto, 2018, p. 3).

Volgens Pro Facto ontbreekt op Bonaire programmatisch of gericht toezicht op vreemdelingen en illegaal verblijf en laat ook de handhaving te wensen over vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit. Het overleg tussen de ketenpartners op het gebied van de aanpak van vreemdelingenbeleid en mensenhandel en mensensmokkel is geïntensiveerd en ook is er een 'Venezuela-overleg' ingesteld (Pro Facto, 2018, p. 54).

De Caribische landen en delen van het Koninkrijk hebben een gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verzorgt de rechtspraak in eerste aanleg en in hoger beroep op de eilanden. De leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie behandelen, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, civiele zaken, strafzaken en bestuursrechtelijke zaken.

Een zaak die voor het eerst voorkomt, valt meestal onder de bevoegdheid van het Gerecht in eerste aanleg, dat organisatorisch deel uitmaakt van het Hof. De Gerechten in eerste aanleg van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn gevestigd op de respectievelijke eilanden; die van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gevestigd op Bonaire.

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba behandelt in hoger beroep zaken die door de Gerechten in eerste aanleg zijn behandeld en beslist.³⁶

4. Mogelijkheden tot samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk

Het Statuut biedt de mogelijkheid om als landen van het Koninkrijk samen te werken.

Hierboven is beschreven dat het Koninkrijk de mogelijkheid heeft om op basis van de artikelen 50 lid 1, 51 lid 1 en 43 lid 2 Statuut in te grijpen in een landsaangelegenheid als internationale regelingen worden geschonden en/of de fundamentele menselijke rechten en vrijheden niet worden verwezenlijkt. Echter, de landen hebben ook de mogelijkheid om op basis van het Statuut elkaar

onderling bij te staan en samen te werken. Dit is neergelegd in paragraaf 3 (artikelen 36 t/m 40) van het Statuut. Met name artikel 36 en artikel 38, lid 1 en 2 zijn hier van belang.

Artikel 36 luidt:

‘Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.’

Zowel Curaçao als Aruba hebben inmiddels een bijstandsverzoek op basis van artikel 36 bij Nederland ingediend.

Artikel 38 lid 1 en 2 luidt:

- ‘1) Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen onderling regelingen treffen.
- 2) In onderling overleg kan worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.’

Artikel 38 stelt geen beperkingen aan de onderwerpen die bij onderlinge regeling kunnen worden geregeld.³⁷

Naast de Rijkswet Kustwacht bestaan er al twee onderlinge regelingen en een Memorandum of Understanding op het gebied van het vreemdelingenbeleid. Als gevolg hiervan werken de landen van het Koninkrijk al intensief met elkaar samen op het gebied van migratie.

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de landen van het Koninkrijk in het kader van de uitvoering van de ‘Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba’ intensief samenwerken. Daarnaast hebben Curaçao, Sint Maarten en Nederland namens de BES-eilanden op basis van artikel 38 lid 1 een ‘Onderlinge Regeling Vreemdelingenketen’ getroffen.³⁸

Het eerste artikel van de regeling luidt:

‘Er zal een nauwe samenwerking zijn tussen de vreemdelingenketens van de landen. De landen werken samen ten behoeve van een goede en effectieve uitvoering van het vreemdelingenbeleid en nationaliteitsrecht in de landen en ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en -smokkel.’

Het doel van de regeling is om de vreemdelingenketens van de verschillende landen zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten. Ten behoeve daarvan zijn afspraken gemaakt over ‘ICT-systemen, grenstoezicht, toelating, toezicht en

terugkeer, Rijkswet op het Nederlandschap, bevolkingsadministratie en over de aansturing, uitvoering, rapportage en monitoring.’ (Pro Facto, 2018, p. 20)

Daarnaast hebben alle vier de landen een onderlinge regeling getroffen met betrekking tot het grens- en vreemdelingtoezicht, genaamd ‘protocol flexibele inzetbare pool Koninklijke Marechaussee’. Het doel van de flexpool is het leveren van ondersteuning door Nederland aan de Caribische landen via het ter beschikking stellen van rechercheurs en algemene opsporingsambtenaren (Raad voor de Rechtshandhaving, 2018, p. 19). In januari 2019 is afgesproken dat het protocol per 1 januari 2020 voor onbepaalde tijd wordt verlengd. Het vernieuwde protocol ziet in de eerste plaats op bijstand op de uitvoering van grensgerelateerde politietaken. Incidenteel kan een deel van de personele capaciteit vanuit de flexpool tijdelijk aangewend worden voor taken op onder meer het gebied van vreemdelingtoezicht die extra capacitaire inzet of overdracht van kennis en vaardigheden behoeven.³⁹

Tevens is er een ‘Memorandum of Understanding (MOU) inzake samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel, mensensmokkel en illegale migratie’ tussen de vier landen van het Koninkrijk afgesloten. In 2015 is na een interne evaluatie van het MOU door het Justitieel Vierpartijenoverleg het volgende besloten:

‘de focus in de toekomstige samenwerking zal met name liggen in het verder intensiveren van de uitwisseling van informatie en de operationele samenwerking tussen de betrokken diensten. Daarnaast zullen verdere controles in hoge risico sectoren voor mensenhandel worden uitgevoerd en worden kwetsbare groepen zoals migranten beter geïnformeerd over hun rechten en de mogelijkheden voor het inroepen van hulp bij opkomende problemen.’⁴⁰

Voor wat betreft de situatie in de gevangenis van Curaçao kan nog de algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb) ‘samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten’ worden genoemd. Deze amvrb is tot stand gekomen op basis van artikel 38 lid 1 en 2 Statuut en in werking getreden toen Curaçao en Sint Maarten op 10 oktober 2010 zelfstandige landen binnen het Koninkrijk werden. Sindsdien is de regeling telkens met twee jaar verlengd, de laatste keer op 10 oktober 2018. De samenwerkingsregeling is gebaseerd op paragraaf 3 van het Statuut en heeft tot doel:

‘te waarborgen dat landstaken die op de datum dat Curaçao en Sint Maarten land worden binnen het Koninkrijk nog niet door Curaçao dan wel Sint Maarten kunnen worden uitgevoerd overeenkomstig de overeengekomen toetsingscriteria, vanaf de datum van transitie op een voldoende niveau worden uitgevoerd en dat Curaçao dan wel Sint Maarten op termijn deze taken wel overeenkomstig de criteria kunnen uitvoeren.’

Op basis van deze regeling was er voor wat betreft Curaçao een 'plan van aanpak Korps Politie Curaçao en de Bon Futuro gevangenis Curaçao'. Volgens de nota van toelichting bij het besluit tot verlenging van 12 juli 2018 was de conclusie van de Voortgangscommissie Curaçao dat zowel de politie als de gevangenis aan hun verplichtingen tot opbouw van hun organisaties hebben voldaan. In een brief van 31 mei 2017 van de Voortgangscommissie Curaçao aan de minister van BZK wordt gemeld dat, vooruitlopend op het besluit in het Ministerieel Overleg tot beëindiging, de commissie haar werkzaamheden per 1 juni 2017 heeft beëindigd.

Uit de Kamerstukken die hieronder worden beschreven blijkt verder dat de landen al sinds 2015 in gesprek zijn over scenario's en actieplannen voor het geval de aantallen Venezolaanse migranten toenemen. Ook hieruit blijkt dat de regeringen van de landen van het Koninkrijk voldoende mogelijkheden hebben om samen te werken op het gebied van migratie. Begin 2019 is de Kamer bericht dat de samenwerking wordt geïntensiveerd.

Samenwerking op het gebied van internationale bescherming en opvang van Venezolaanse migranten maakt nog maar een bescheiden deel uit van de bestaande onderlinge samenwerking, ook al is dit onderwerp al sinds 2015 aan de orde in de Kamer.

Vanaf 2015 is in de Tweede Kamer regelmatig aandacht besteed aan de verslechterende situatie in Venezuela en de (mogelijke) migratie richting Aruba, Curaçao en Bonaire als gevolg daarvan. Hieronder volgt op grote lijnen een overzicht van de parlementaire behandeling sindsdien.

25 juni 2015: De Kamer neemt twee moties aan, waarin de regering wordt verzocht om samen met de overheden op Aruba, Bonaire en Curaçao scenario's te ontwikkelen om de zorgen over onder meer migratie het hoofd te kunnen bieden⁴¹ en waarin de regering wordt verzocht er bij de overheden van Aruba en Curaçao op aan te dringen illegale migratie te monitoren en zo nodig in overleg te bezien welke rol de Kustwacht Caribisch Gebied hierin kan spelen.⁴²

28 juli 2015: De minister van Buitenlandse Zaken geeft in de Tweede Kamer aan dat Nederland, naar aanleiding van 'eerste indicaties voor druppelsgewijze migratie naar Curaçao' samen met Curaçao analyses heeft gemaakt en dat wordt gekeken naar de manier waarop Curaçao en Defensie in noodsituaties kunnen samenwerken, mochten er grote migratiestromen komen in de regio.⁴³

29 juni 2016: Het kabinet meldt dat er nog geen sprake is van een massale komst van Venezolaanse migranten naar het Koninkrijk, maar dat de Kustwacht de frequentie van haar patrouilles wel heeft verhoogd. Ook wordt gemeld dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de betrokken partijen binnen het Koninkrijk (zoals de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie, de autonome Caribische Koninkrijkslanden, de

Rijkvertegenwoordiger te Bonaire en de Koninkrijksambassade te Caracas) en dat de frequentie van die overleggen wordt verhoogd.⁴⁴

30 juni 2016: Het Kamerlid Bosman (VVD) stelt in een debat vragen over de kwaliteit van de asielopvang op Aruba en Curaçao en vraagt onder verwijzing naar het arrest Murray t. Nederland of het Koninkrijk verantwoordelijk is voor slechte asielopvang in de Caribische landen. De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat, mocht de situatie zich voordoen van een migratiestroom waarvoor één van de Caribische landen over onvoldoende capaciteit beschikt er uiteraard een bijstandsverplichting is en dat de minister van Binnenlandse Zaken daarop kan anticiperen en daarbij een coördinerende rol spelen. Hij zegt verder dat de Kustwacht op zee schepen controleert en dat vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf eerst in vreemdelingendetentie worden geplaatst en vervolgens verwijderd.⁴⁵ Tevens zegt hij dat het voor de kleine eilanden Aruba en Curaçao onmogelijk is om grote hoeveelheden vluchtelingen op te vangen en dat dit één van de onderdelen is die in de scenario's wordt bestudeerd. Het Kamerlid Bosman (VVD) dient naar aanleiding van het debat een motie in waarin de regering wordt verzocht om er bij de Curaçaose autoriteiten op aan te dringen om zowel de toelating en screening van Venezolanen als de asielwetgeving te verbeteren. Deze motie is aangenomen.

7 juli 2016: De minister van Buitenlandse Zaken schrijft aan de Tweede Kamer dat 'de parlementaire delegaties van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland hun respectievelijke regeringen opriepen om ten aanzien van de situatie in Venezuela intensief en proactief samen te werken en informatie uit te wisselen, zowel politiek als ambtelijk'.⁴⁶

26 oktober 2016: De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt in de Tweede Kamer opnieuw dat er geen sprake is van een trend van migratie richting Aruba, Curaçao en Bonaire. Hij voegt daaraan toe dat de Venezolanen liever naar Brazilië of de Verenigde Staten gaan. Wel is hij het met het Kamerlid Bosman (VVD) eens dat in geval van de kleine eilanden Aruba en Curaçao, er bij enkele honderden migranten al sprake is van 'massa-immigratie' en dat de eilanden ook niet de capaciteit hebben om duizenden of tienduizenden vluchtelingen op te vangen.⁴⁷

12 mei 2017: De ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sturen een brief aan de Kamer waarin ze melden dat er sprake is van een lichte toename van het aantal migranten richting de Caribische landen en delen van het Koninkrijk en dat hierover overleg plaatsvindt. Zij melden dat illegale migranten worden teruggestuurd, dat er extra patrouilles plaatsvinden en dat er contact is met de Venezolaanse autoriteiten. Tevens melden zij dat er op verzoek van Aruba en Curaçao contact is opgenomen met de UNHCR en het IOM.

30 mei 2017: In het Algemeen Overleg van 30 mei dat volgt op de brief vraagt het Kamerlid van Ojik (GL) hoe wordt vastgesteld of iemand een illegale migrant is of een voor asiel en bescherming in aanmerking komende politieke vluchteling. Hij spreekt er zijn zorgen over uit dat in de brief van het kabinet staat dat wie illegaal binnenreist onmiddellijk wordt uitgezet. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordt op deze vraag aanvankelijk dat Venezuela wordt gezien als een veilig land en dat mensen die aan de kust of op het water worden aangetroffen zonder identificatie worden teruggestuurd, maar zegt toe in een latere brief op dit onderwerp terug te komen.⁴⁸

5 juli 2017: De ministers van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sturen een brief waarin zij onder meer het volgende opmerken:

‘De autoriteiten van de (ei)landen van het Koninkrijk maken zich zorgen over het aantal illegale Venezolanen op de (ei)landen. Ook is binnen het Koninkrijk al geruime tijd nauw contact gericht op het ontwikkelen van een crisisplan mocht het toch tot een forse toename van migranten komen. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle illegalen aankomen per boot. Zoals eerder aangegeven betreft het grootste deel van het probleem de zogenaamde illegale «overstay», waarbij men op legale wijze het land binnenkomt, maar vervolgens niet terugkeert bij het einde van het toegestane verblijf. De autoriteiten van Aruba en Curaçao trachten de komst van illegale immigranten te ontmoedigen via onder andere een geïntensiveerde inzet op opsporing, handhaving en uitzetting. Sinds 2016 heeft de Kustwacht haar patrouilles geïntensiveerd.’

Op het moment van het Algemeen Overleg van 17 mei jl. vond een werkbezoek plaats aan Aruba, Curaçao en Bonaire vanuit de ministeries Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie, waarbij onder andere gekeken is naar de noodplannen van Aruba, Curaçao en Bonaire.’

Verder volstaat de brief met een beschrijving van de procedures voor internationale bescherming zoals die gelden in Aruba, Curaçao en Bonaire.⁴⁹

4 september 2017: Het kabinet meldt in een brief dat er nog steeds geen aanwijzingen zijn die duiden op een (aanstaande) grote vluchtelingenstroom richting de (ei)landen en dat de verwachting bovendien onverminderd is dat migrantenstromen hoofdzakelijk over land richting de buurlanden van Venezuela zullen lopen. Dat neemt niet weg dat reeds sprake is van een toename van het aantal door de Kustwacht aangehouden illegalen ten opzichte van voorgaande jaren. Verder meldt het kabinet:

‘Het vreemdelingen- en toelatingsbeleid is een verantwoordelijkheid van de autonome landen binnen het Koninkrijk. De autoriteiten van Aruba en

Curaçao proberen de komst van dergelijke illegale migranten te ontmoedigen, door onder andere een inzet op opsporing, handhaving en uitzetting. Het kabinet steunt – met inachtneming van de beperkte absorptiecapaciteit van de (ei)landen en met inachtneming van geldende internationale verdragen – het restrictief vreemdelingenbeleid dat in het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt gevoerd.’

En:

‘De Nederlandse betrokken diensten, alsmede de autoriteiten van Aruba, Curaçao en Bonaire hebben al geruime tijd nauw contact, mocht het, tegen de indicaties in, toch tot een forse toename in migratie komen. Zoals benoemd in het antwoord op de Kamervragen van het lid Sjoerdsma (D66) d.d. 4 april 2017 (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1565), alsmede in de brief van 12 mei 2017 en de brief van 5 juli 2017, worden derhalve door de Caribische delen van het Koninkrijk en Nederland uiteraard al de nodige voorbereidingen en preventieve maatregelen genomen, waaronder het opstellen van de operationele crisisplannen. Daarbij vindt niet alleen uitwisseling en ondersteuning plaats door Nederlandse diensten, maar ook door internationale organisaties als het Rode Kruis, UNHCR en IOM.’⁵⁰

3 april 2018: De minister van Buitenlandse Zaken meldt dat hij met Aruba en Curaçao heeft gesproken over de grens- en migratieproblematiek, die zorgen baart. Opnieuw wordt gemeld dat zowel Aruba als Curaçao een restrictief toelatingsbeleid hanteren als het gaat om Venezolaanse migranten. Daar voegt hij aan toe dat Aruba en Curaçao het van belang achten om, met inachtneming van geldende internationale verdragen, op een snelle en zorgvuldige manier een schifting te maken tussen economische migranten en mogelijke politieke vluchtelingen en dat Nederland met raad en daad bereid is te helpen bij de verdere inrichting van de procedures.⁵¹

30 mei 2018: De minister van Buitenlandse Zaken Tijdens zegt tijdens een Algemeen Overleg dat het belangrijk is dat er in alle landen van het Koninkrijk een serieuze beoordeling van asielaanvragen plaatsvindt en dat Nederland in dat kader technische ondersteuning aanbiedt. Hij zegt dat het niet nodig is voor het Koninkrijk om de waarborgfunctie van artikel 43 lid 2 Statuut in te zetten omdat de landen bereid zijn asiolverzoeken te beoordelen. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt dat hij geen Middellandse Zee toestanden wil en dat Nederland liever Colombia steunt met de opvang van migranten dan hen een hachelijke tocht over zee te laten maken om ze vervolgens onmiddellijk op te pakken, in vreemdelingendetentie te plaatsen en ‘in een procedure te zetten.’

12 december 2018: Motie van Eerste Kamerleden Strik c.s. over opvang en asielpcedures binnen het Koninkrijk. In deze motie verzoekt de Eerste Kamer:

'de ministers van Justitie en Veiligheid en van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretarissen van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in overleg met de Caribische landen in het Koninkrijk te komen tot adequate bijstand om te waarborgen dat asielzoekers humanaan kunnen worden opgevangen en een zorgvuldige en passende procedure kunnen doorlopen, opdat strijdigheid met de mensenrechten te allen tijde wordt voorkomen.⁵²

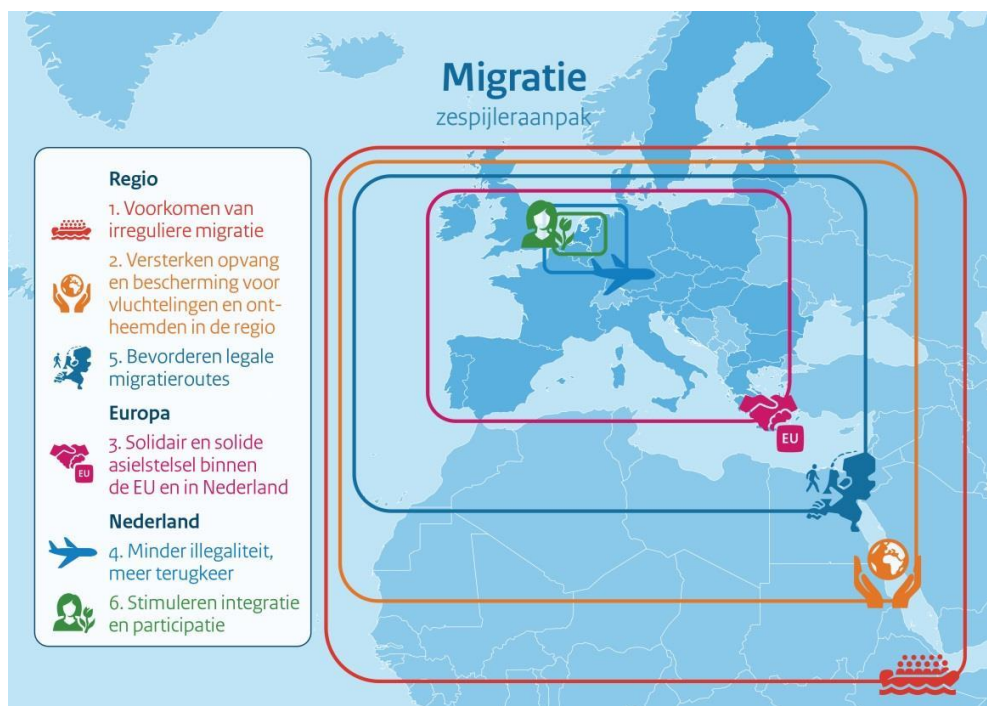
22 februari 2019: De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bericht mede n.a.v. de motie Strik cs. dat Curaçao op 10 januari 2019 een aanvullend verzoek om bijstand heeft gedaan en dat Curaçao zich hierbij richt op het optimaliseren van de aanvraagprocedure om bescherming op basis van artikel 3 EVRM, zodat deze in lijn is met internationale verplichtingen. Nederland heeft naar aanleiding daarvan aangeboden om op korte termijn technische assistentie te leveren bij het inrichten van onder andere adequate procedures en processen binnen diverse onderdelen van de vreemdelingenketen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid zal daarbij trainingen en opleidingen verzorgen. De bijstand richt zich onder andere op een nadere uitwerking van de aanvraagprocedure om bescherming op basis van artikel 3 EVRM, het versterken van de Vreemdelingendienst op het terrein van identificatie en registratie en het terugkeerproces. De staatssecretaris laat verder weten dat Aruba op 1 en 20 februari een bijstandsverzoek heeft ingediend en dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de regering van Aruba heeft laten weten dat zijn ministerie de gevraagde ondersteuning zal leveren. Het gaat hierbij om tijdelijke ondersteuning van de Arubaanse vreemdelingenketen gericht op opleidingen en training ten behoeve van het optimaliseren van de asielprocedure en ondersteuning bij de behandeling van asielaanvragen.⁵³

De inzet van het land Nederland ten aanzien van de Venezolaanse migranten in Aruba, Curaçao en Bonaire wordt tot nu toe niet gerelateerd aan de integrale migratieagenda van het kabinet- Rutte III.

Het kabinet-Rutte III heeft voor het land Nederland een integrale migratieagenda ontwikkeld, die voortkomt 'uit het besef dat migratie een dynamisch, veelzijdig en complex vraagstuk is'.⁵⁴ Deze agenda bestaat uit zes pijlers:

1. Voorkomen van irreguliere migratie
2. Versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio
3. Solidair en solide asielstelsel binnen de EU en in Nederland
4. Minder illegaliteit, meer terugkeer
5. Bevorderen legale migratieroutes
6. Stimuleren integratie en participatie

Figuur 4. De zespijleraanpak van de integrale migratieagenda



Bron: Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 19637, nr. 2375

De brief waarin het kabinet de integrale migratieagenda presenteert aan de Kamer is door vijf bewindspersonen ondertekend, waaronder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁵⁵ Het kabinet stelt zich in de brief op het standpunt 'dat een integrale benadering allereerst inhoudt dat overheidshandelen op verschillende terreinen niet los van elkaar kan worden gezien.'

Het zou vanuit dat gezichtspunt voor de hand liggen dat het kabinet zijn strategie ten aanzien van internationale bescherming en migratie in de Caribische landen en delen van het Koninkrijk bepaalt aan de hand van de strategische migratieagenda. Zoals duidelijk wordt uit figuur 4, richten de pijlers **1, 2 en 5** van die agenda zich op de regio van de migranten, waaronder de eilanden in dit geval kunnen worden gerekend. Deze drie pijlers zouden het land Nederland zodoende kunnen helpen bij het formuleren van een strategie ten aanzien van internationale (asiel) bescherming van migranten in Aruba en Curaçao, terwijl mogelijk alle zes de pijlers van de strategische migratieagenda kunnen helpen bij het formuleren van een strategisch beleid voor Bonaire. Tot nu toe is echter om voor de ACVZ onbekende redenen niet gekozen voor een dergelijke benadering.

¹ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68386>

² Zie verder voor een overzicht van de situatie in Venezuela en de meest relevante cijfers de interactieve kaart van de UNHCR op: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

³ In deze notitie wordt 'het Koninkrijk' of 'het Koninkrijk der Nederlanden' gebruikt als het Koninkrijk als geheel wordt bedoeld. Met de term 'Nederland' wordt alleen het land Nederland bedoeld. Soms wordt ook 'het land Nederland' gebruikt om te benadrukken dat alleen op het land gedoeld wordt, en niet op het Koninkrijk.

⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 29 653, nr.18.

⁵ <https://nos.nl/artikel/2272577-zorgen-rode-kruis-over-venezolaanse-vluchtelingen-op-abc-eilanden.html>

<https://caribischnetwerk.ntr.nl/2017/10/09/er-zijn-al-duizenden-venezolaanse-vluchtelingen-op-aruba/>

⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 29 653, nr. 33.

⁷ https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf p. 79.

⁸ https://www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/nederlands_buitenlands_beleid_ten

⁹ <https://koninkrijksrelaties.nu/2018/12/18/coalitiegenoten-gunnen-d66-geen-kamerdebat->
<http://curacaochronicle.com/politics/caribbean-islands-can-expect-greater-influx-of-venezuelans/>

¹⁰ <https://www.trouw.nl/samenleving/curacao-jaagt-op-vluchtelingen-uit-venezuela~aee9596a>

¹¹ <https://nos.nl/artikel/2272577-zorgen-rode-kruis-over-venezolaanse-vluchtelingen-op-abc-eilanden.html>

¹² <https://www.gobiernu.cw/nl/nieuws/persberichten/curacao-wijst-perceptie-mensenrechten-schendingen-af/>

¹³ *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2017-2018, 29 653, verslag van een mondeling overleg.

¹⁴ <https://koninkrijksrelaties.nu/2019/01/09/venezuela-verdeelt-ipko-opvang-migranten-wel-of-geen-zaak-van-koninkrijk/>

¹⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, aanhangsel handelingen nr. 1565.

¹⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, aanhangsel handelingen nr. 872963.

¹⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, aanhangsel handelingen nr. 872963.

¹⁸ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/curacao-wil-meer-hulp-van-nederland-bij-opvang-venezolaanse-vluchtelingen~b48fe50f/>

¹⁹ <https://nos.nl/artikel/2268494-nederland-gaat-zich-nadrukkelijker-bemoeien-met-bestuur-op-curacao.html>

²⁰ <https://www.iom.int/news/emergency-plan-refugees-and-migrants-venezuela-launched>

²¹ https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf p. 77-88

²² *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32500-IV nr. 50 (voorlichting Raad van State ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk).

²³ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 34000-IV, nr. 52 (voorlichting Raad van State over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk).

²⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 34000-IV, nr. 52 (voorlichting Raad van State over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk).

²⁵ *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2018-2019, 29 653, nr. C.

²⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32500-IV nr. 50 (voorlichting Raad van State ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk).

²⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 34000-IV, nr. 52 (voorlichting Raad van State over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk).

²⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 34000-IV, nr. 52 (voorlichting Raad van State over het geven van aanwijzingen aan de gouverneurs van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk).

²⁹ M.S.S. tegen Griekenland en België [ECLI:NL:XX:2011:BP4356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TJ/?uri=CELEX:2011:BP4356); M.A. tegen Litouwen (NJB 2019/477) [ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD005979317](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TJ/?uri=CELEX:2018:1211JUD005979317); De Souza Ribeiro t. Frankrijk (JV2013/860 [ECLI:CE:ECHR:2012:1213JUD00226890](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TJ/?uri=CELEX:2012:1213JUD00226890)); Bahaddar t. Nederland (JV 1998/45) zaak nr. 145/1996/764/965.

³⁰ Art. 52 Verdrag betreffende de Europese Unie, jo artikel 355 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

³¹ <https://www.trouw.nl/samenleving/curacao-jaagt-op-vluchtelingen-uit-venezuela~aee9596a>

³² *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 29653, nr. 33.

³³ https://www.overheid.aw/bestuur-organisatie/wetteksten-0101-staatsregeling-van-aruba_41326/item/0101-staatsregeling-van-aruba_5724.html

³⁴ https://www.overheid.aw/bestuur-organisatie/05-openbare-orde_3459/item/0503-toelating-en-uitzetting_3853.html

³⁵ Schriftelijke informatie IND.

³⁶ <http://www.gemhofvanjustitie.org/>

³⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2010-2011, 32500-IV nr. 50 (voorlichting Raad van State ten behoeve van een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk).

³⁸ <http://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0028136>

³⁹ *Kamerstukken II*, Kamerbrief 12-02-2019.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/12/kamerbrief-over-werkbezoek-bonaire-curacao-en-aruba-20-25-januari-2019>

⁴⁰ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 28638, nr. 130.

⁴¹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 29 653, nr. 19.

⁴² *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 29 653, nr. 20.

⁴³ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 29653, nr. 23.

⁴⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014-2015, 29653, nr. 24.

⁴⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2016, debat over de Venezolaanse verkiezingen en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse relatie met Venezuela.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2016, 29653, nr. 28.

⁴⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015-2016, 29653, nr. 30.

⁴⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 29653, nr. 32.

⁴⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 29653, nr. 33.

⁵⁰ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016-2017, 29653, nr. 34.

⁵¹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017-2018, 29653, nr. 38.

⁵² *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VI, nr. J.

⁵³ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 VI, nr. N.

⁵⁴ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017-2018, 19637, nr. 2375.

⁵⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2017-2018, 19637, nr. 2375. De andere bewinds- personen die de Integrale Migratieagenda hebben ondertekend zijn de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Sociale Zaken en Werk- gelegenheid.

5. Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken. (2018). *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming. Theorie en praktijk bij territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen.*
- Amnesty International. (2018). *Opgesloten en Uitgezet. Venezolanen krijgen geen bescherming in Curaçao.*
- Committee Against Torture (CAT). (2018, November 27). Consideration of reports submitted by state parties under article 19 of the Convention, seventh periodic report of the Netherlands.
- Deelstra, J., Matroos-Piar, D., & Van Houwelingen, T. (2016). Toelating in Koninkrijkspectief: Eén Koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel 1: Het vreemdelingenrecht op Sint-Maarten en Curaçao. *Journal Vreemdelingenrecht*, 43-52.
- Human Rights Watch. (2018, oktober 15). Brief aan Curaçaose en Nederlandse autoriteiten over Venezolaanse asielzoekers.
- Ombudsman Curaçao. (2018). *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie inzake het vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid.*
- Pro Facto. (2018). *Evaluatie Wet toelating en uitzetting BES.* WODC.
- Raad voor de Rechtshandhaving. (2018). *Aanpak illegale migratie van Venezolanen.*
- Rogier, L., & Biegelaar, M. (2018). *Het vreemdelingenrecht van Curaçao.* Boom juridisch.
- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pogossian, B., & Hazán, M. (2019). *Creativity amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants in Latin America.* Migration Policy Institute.
- Van Houwelingen, T. (2017). Toelating in Koninkrijkspectief: Eén koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III:Aruba en de BES-eilanden. *Journal Vreemdelingenrecht*, 5-15.

Bijlage 1. Procedure voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM van Curaçao

Procedure voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM

Het Land Curaçao is partij bij het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Artikel 3 EVRM bepaalt dat: *“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”*.

Uit artikel 3 EVRM vloeit voort het beginsel van *“non-refoulement”*. Dit is een beginsel uit het internationale recht dat inhoudt, dat iemand niet teruggestuurd mag worden naar een land waar zijn of haar leven in gevaar is.

Nu het Land Curaçao partij is van het EVRM en gehouden is aan dit beginsel, heeft de Minister van Justitie die belast is met de Openbare Orde, Veiligheid en Rechtshandhaving van Curaçao een procedure vastgesteld voor vreemdelingen die Curaçao binnenkomen en bescherming verzoeken, stellende dat ze niet naar hun land van herkomst terug kunnen keren omdat hun leven daar gevaar loopt. Vreemdelingen die naar Curaçao reizen en in Curaçao bescherming willen vragen omdat ze niet naar hun land van herkomst terug kunnen keren, omdat hun leven daar gevaar lopen, moeten deze procedure doorlopen alvorens in aanmerking te kunnen komen voor bescherming van het Land Curaçao, in het kader van artikel 3 EVRM.

De vreemdeling dient wel voldoende aannemelijk te maken waarom zijn/haar leven gevaar loopt, waardoor hij/zij niet naar zijn/haar land van herkomst kan terugkeren.

De vreemdeling die naar Curaçao reist en meent niet naar zijn/haar land van herkomst te kunnen terugkeren uit vrees voor zijn/haar leven, moet de volgende procedure doorlopen.

Procedure bescherming ex. artikel 3 EVRM

De vreemdeling moet bij zijn/haar aankomst in Curaçao aan de medewerkers van de Unit Vreemdelingenzaken Afdeling Grensbewaking van het Korps Politie Curaçao (de Grensbewaking), bij de Lucht- of Zeehaven in Curaçao, direct aangeven, dat hij/zij een verzoek wil doen voor bescherming van het Land Curaçao, omdat hij/zij niet terug kan keren naar zijn/haar land van herkomst uit vrees voor zijn/haar leven.

Indien de vreemdeling NIET bij zijn/haar aankomst in Curaçao aan de medewerkers van de Grensbewaking, zijn/haar verzoek doet, kan hij/zij later, terwijl hij/zij reeds in Curaçao verblijft, NIET meer een verzoek doen voor bescherming.

De Toezicht en Opsporingsambtenaren, zullen de vreemdeling begeleiden naar een Politiecomplex, alwaar verder intake omtrent het verzoek van de vreemdeling voor bescherming, zal worden uitgevoerd. Het gehele intakeproces neemt één (1) tot twee (2) dagen in beslag.

Na het intakeproces door de Toezicht en Opsporingsambtenaren, zal de vreemdeling worden doorverwezen naar de Toelatingsorganisatie Curaçao (TO) om een schriftelijk verzoek voor bescherming in te dienen. De vreemdeling moet zich binnen drie (3) werkdagen, nadat hij/zij bij de Toezicht en Opsporingsambtenaren is geweest, naar de TO begeven.

Het verzoek zal in behandeling worden genomen en indien uit de verkregen informatie van het intakeproces en de informatie uit intern onderzoek vast staat dat de vreemdeling gevaar loopt in haar land van herkomst, zal het verzoek om bescherming van de vreemdeling worden gehonoreerd.

Het honoreren van het verzoek om bescherming van de vreemdeling houdt in dat de vreemdeling niet teruggestuurd zal worden naar zijn/haar Land van herkomst. De vreemdeling ontvangt een (antwoord) brief van de Minister van Justitie op zijn/haar verzoek, waarin onder andere wordt vermeld dat hij/zij bescherming krijgt voor een periode van één (1) jaar. Deze periode kan eenmalig worden verlengd met nog eenzelfde periode van één (1) jaar.

Het niet honoreren van het verzoek om bescherming houdt in dat de vreemdeling Curaçao binnen uiterlijk twee (2) weken moet verlaten.

Gedurende de periode dat de vreemdeling bescherming van het Land Curaçao geniet, zal de TO ervoor zorgen dat de vreemdeling in contact wordt gebracht met de internationale organisatie: “*United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR)*”. Deze organisatie zal ervoor zorg dragen dat de vreemdeling een aanvraag bij hun indient voor een vluchtelingenstatus.

Bij een positieve beslissing op de aanvraag van de vreemdeling voor een vluchtelingenstatus, zal de vreemdeling door de UNHCR repatriëerd worden naar een land, welk partij is van het Vluchtelingenverdrag.

Curaçao is GEEN partij bij het Vluchtelingenverdrag.

Bij een negatieve beslissing op de aanvraag van de vreemdeling voor een vluchtelingenstatus zal de vreemdeling Curaçao binnen uiterlijk twee (2) weken moet verlaten

Bijlage 2. Vreemdelingenrecht in het Koninkrijk: juridisch kader

Het Koninkrijk der Nederlanden

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Rijkswet op het Nederlandschap (RWN)

Rijksvisumwet

Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Aruba

Vluchtelingenverdrag
IVBPR
Anti-folterverdrag
IVRK
EVRM
-
VWEU deel 4

RWN
Rijksvisumwet
Rijkswet Kustwacht

Staatsregeling

Landsverordening toelating,
uitzetting en verwijdering
(Ltu)

Landsverordening
administratieve rechtspraak

Toelatingsbesluit

-

Protocol flexibele inzetbare
pool KMar

Curaçao

-
IVBPR
Anti-folterverdrag
IVRK
EVRM
-
VWEU deel 4

RWN
Rijksvisumwet
Rijkswet Kustwacht

Staatsregeling

Landsverordening toelating en
uitzetting (Ltu)
Landsverordening arbeid
vreemdelingen
Landsverordening
administratieve rechtspraak

Toelatingsbesluit
Eilandsbesluit arbeid
vreemdelingen

Onderlinge regeling
vreemdelingenketen
Protocol flexibele inzetbare
pool KMar

Herziene instructie aan de
gezaghebber inzake Ltu en
toelatingsbesluit (HIG)
Toelatingsbeleid Curaçao 2016

Sint Maarten

-
IVBPR
Anti-folterverdrag
IVRK
EVRM
-
VWEU deel 4

RWN
Rijksvisumwet
Rijkswet Kustwacht

Staatsregeling

Landsverordening toelating en
uitzetting (Ltu)
Landsverordening arbeid
vreemdelingen

Toelatingsbesluit
Uitvoeringsbesluit arbeid
vreemdelingen

Onderlinge regeling
vreemdelingenketen
Protocol flexibele inzetbare
pool KMar

Herziene instructie aan de
gezaghebber inzake Ltu en
toelatingsbesluit (HIG)

Nederland

Vluchtelingenverdrag
IVBPR
Anti-folterverdrag
IVRK
EVRM
Handvest EU
VWEU

RWN
Rijksvisumwet
Rijkswet Kustwacht

Grondwet

Vreemdelingenwet (Vw)
Wet arbeid vreemdelingen
(Wav)

Vreemdelingenbesluit
Vreemdelingenvoorschrift
Besluit Wav

Onderlinge regeling
vreemdelingenketen
Protocol flexibele inzetbare
pool KMar

Vreemdelingencirculaire

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Vluchtelingenverdrag
IVBPR
Anti-folterverdrag
IVRK
EVRM
-
VWEU deel 4

RWN
Rijksvisumwet
Rijkswet Kustwacht

Grondwet

Wet toelating en uitzetting BES
Wet arbeid vreemdelingen BES

Besluit toelating en uitzetting BES
Regeling toelating en uitzetting BES
Besluit uitvoering wet arbeid
vreemdelingen BES

Onderlinge regeling
vreemdelingenketen
Protocol flexibele inzetbare pool KMar

Circulaire toelating en uitzetting
Bonaire Sint Eustatius Saba