

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

CM2006 Notitie aangaande de asielprocedure op Curaçao

22 Juni 2020

1. Achtergrond

In juni 2019 publiceerde het Ministerie van Justitie van Curaçao nieuwe beleidsregels voor de afdoening van asielaanvragen op basis van art. 3 EVRM.¹ De regels vervingen het in juli 2017 door de Raad van Ministers van Curaçao vastgestelde beleid waarmee Curaçao de statusdeterminatie had overgenomen van UNHCR. De samenwerking met UNHCR werd stopgezet omdat Curaçao geen duidelijk zicht had op “wie zich op het eiland bevond en hoe lang”. De nieuwe beleidsregels kwamen tot stand mede op advies van de IND. Volgens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was het nodig de art. 3 EVRM-procedure op Curaçao te “optimaliseren”. Curaçao en Sint Maarten zijn de enige landen van het Koninkrijk die geen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag. Curaçao is met de rest van het Koninkrijk wel gebonden aan het EVRM. Er zouden op Curaçao 15.000-25.000 Venezolanen verblijven op een bevolking van ca. 169 duizend.

In deze notitie wordt verkend in hoeverre de beleidsregels van juni 2019 in overeenstemming zijn met het EVRM en of verbetering van de procedure nodig en zinvol is.

2. Beleidsregels

De asielprocedure en toelatingsvoorwaarden zijn niet neergelegd in een wet, maar in beleidsregels. Onduidelijk is in hoeverre asielzoekers hieraan rechten kunnen ontleenen, te meer nu de beoordeling is belegd bij een “Adviesgroep”, die de Minister van Justitie van Curaçao “adviseert” of in individuele gevallen sprake is van een art. 3 EVRM-risico. De beleidsregels maken niet duidelijk of ook de Minister van Justitie eraan gebonden is.

3. Toegang tot procedure

Hoewel de verplichte registratietermijn van vijf dagen die in strijd was met het Jabari-arrest (nr. 40035/98, par. 49-50), is geschrapt, kan de omstandigheid dat de vreemdeling zich niet onverwijld meldt betrokken worden bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. Niet helder is welk gewicht het niet meteen melden krijgt bij de beoordeling van de geloofwaardigheid en hoe dat de geloofwaardigheid kan aantasten. De regel kan daarom aanzetten tot willekeur. Bovendien zal de regel de reeds duizenden op het eiland verblijvende Venezolanen afschrikken om een aanvraag in te dienen, waarmee hij zijn doel (beter zicht op wie op het eiland verblijft) voorbij lijkt te schieten.

¹ Ministerie van Justitie, Curaçao, Beleid inhoudende het te volgen procedure bij een verzoek om bescherming ex artikel 3 EVRM, juni 2019.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

4. Duur procedure

De beslistermijn is 171 dagen en kan worden verlengd tot 411 dagen (14+7+90(+90+90)+60(+60)). Los van de vraag waarom er zoveel tijd nodig is, is de lange duur bezwaarlijk omdat ze is gekoppeld aan beperkende voorwaarden waaronder een meldplicht dan wel vreemdelingenbewaring. Het zal asielzoekers daarom afschrikken een aanvraag in te dienen.

5. Waarborgen procedure

Hoewel de beleidsregels omtrent de vaststelling van het risico een neerslag vormen van de relevante art. 3 EVRM-jurisprudentie (zorgvuldig onderzoek, geloofwaardigheid als substituut voor bewijs, voordeel van de twijfel), ontbreken meer gedetailleerde waarborgen die zijn ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaronder het recht op toegang tot informatie over hoe de procedure kan worden gestart om rechten te kunnen effectueren (*Hirsi Jamaa/Italië*, nr. 27765/09, par. 204; *M.S.S./België*, nr. 30696/09, par. 304) en een recht op toegang tot tolken en vertaling (*Ilias en Ahmed/Hongarije*, nr. 47287/15; par. 124, *Hirsi Jamaa/Italië*, par. 202).

6. Geen recht op opvang

Curaçao biedt personen die asiel vragen geen opvang aan. Indien dit leidt tot ernstige materiële deprivatie is gelet op het *M.S.S.*-arrest, par. 251-264, sprake van een schending van art. 3 EVRM.

7. Bewaring

Het is onduidelijk onder welke voorwaarden een asielzoeker in bewaring wordt gesteld. Bewaring met het oog op uitzetting als toegestaan door art. 5(1)(f) EVRM is in beginsel niet mogelijk, omdat hangende de asielprocedure het vereiste zicht op uitzetting kan komen te ontbreken (zie o.m. *Nabil/Hongarije*, nr. 62116/12, par. 41). Bewaring van asielzoekers teneinde onrechtmatige binnenkomst te beletten is wel mogelijk (eerste deel van art. 5(1)(f) EVRM), maar vereist een nationale regeling teneinde willekeur te voorkomen (*Saadi/VK*, nr. 13229/03, par. 67). De bewaring moet dan onder meer dienstig zijn aan de (snelheid van de) asielprocedure, niet langer duren dan noodzakelijk en de omstandigheden moeten zijn toegesneden op het feit dat het asielzoekers betreft (*Saadi/VK*, par. 74). Reeds omdat een wettelijke regeling omtrent de bewaring van asielzoekers ontbreekt (de Landsverordening toelating en uitzetting, Ltu, regelt enkel uitzettingsbewaring), lijkt elke bewaring van een asielzoeker op Curaçao onrechtmatig te zijn.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

8. Recht op beroep

De beleidsregels melden dat rechtsmiddelen kunnen worden aangewend volgens de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (Lar). “De rechtsmiddelen worden op de beschikking vermeld”. Onduidelijk is of enkel de rechtsmiddelen worden vermeld of ook de termijnen waarbinnen en de wijze waarop ze dienen te worden aangewend (vgl. *Hirsi Jamaa/Italië*, par. 204). Nu de Lar geen bijzondere bepalingen omtrent beroep in asielzaken kent is tevens onduidelijk of het beroep de verwijdering opschort, terwijl dit wel is vereist (*Čonka/België*, nr. 51564/99, par. 77-85).

9. Recht op rechtsbijstand

De beleidsregels maken geen melding van de toegang tot of toevoeging van (gefinancierde) rechtsbijstand en daadwerkelijke toegang tot een advocaat gedurende de beroepsprocedure, als vereist in onder meer *M.S.S./België*, par. 319.

10. Geen verblijfsvergunning

Een geslaagd beroep op art. 3 EVRM levert geen recht op verblijf op en daarom vermoedelijk ook geen recht op sociale voorzieningen, enkel vrijwaring van uitzetting. Ook dit maakt het vragen van asiel niet aantrekkelijk. Duidelijk zou moeten zijn welke status personen krijgen die niet mogen worden uitgezet.

11. Laag inwilligingspercentage

De crisis in Venezuela manifesteert zich voor grote delen van de Venezolaanse bevolking vooral in de vorm van slechte humanitaire omstandigheden.² Hoewel specifieke groepen als politieke tegenstanders, deserteurs en mensen met ernstige medische problemen zeer wel in aanmerking komen voor bescherming tegen uitzetting uit hoofde van art. 3 EVRM, ligt dit vermoedelijk anders bij Venezolanen die de algehele malaise ontvluchten. In de EU-28 werd in 2019 slechts 5% van de asielaanvragen gedaan door Venezolanen in eerste aanleg ingewilligd op grond van vluchtelingschap of subsidiaire bescherming.³ Ook in de regio ligt het aantal inwilligingen van asielverzoeken laag. Nochtans verlenen veel landen in de regio toch asiel aan Venezolanen op nationale gronden; zo ook Spanje dat in 2019 35.150 humanitaire vergunningen aan Venezolanen verstrekke waardoor het inwilligingspercentage van asielverzoeken in de gehele Unie toch nog op 91% kwam te liggen.⁴ De politieke vraag ligt voor of Curaçao alsmede de andere Benedenwindse eilanden, ook indien het internationale recht er niet toe verplicht, niet toch een vorm van (tijdelijke) bescherming aan gevluchte

² UNHCR Guidance Note for Venezuelans, May 2019.

³ Cijfers Eurostat.

⁴ Cijfers Eurostat.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Venezolanen zouden moeten bieden, en welke bijdrage Nederland daaraan zou kunnen of moeten leveren.

12. Conclusie

Samenvattend heeft Curaçao een asielpcedure ingericht die geen aanspraak geeft op opvang, noch op een verblijfstitel en evenmin op sociaaleconomische voorzieningen, die op essentiële onderdelen in strijd is met artikelen 3, 5 en 13 EVRM en waarvan de uitkomst in de meeste gevallen vermoedelijk afwijzing zal zijn. Het waarschijnlijke effect van één en ander is dat weinig Venezolanen uit vrije wil van de procedure gebruik zullen maken. De procedure lost derhalve de ontstane illegalenproblematiek niet op, lijkt er slechts aan bij te dragen en heeft in hoge mate het karakter van een schaamlap.

Deze analyse verandert vermoedelijk niet indien de procedure daadwerkelijk EVRM-conform wordt gemaakt. Daar komt bij dat, gelet op het beperkte welvaarniveau en de beperkte schaalgrootte van het bestuur, implementatie van de eisen die het EHRM aan de asielpcedure stelt voor Curaçao een zware belasting is. De meeste landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau laten de opvang en bescherming van vluchtelingen om die reden over aan UNHCR. Dat heeft als voordeel dat UNHCR de kosten voor zowel statusdeterminatie als het bieden van voorzieningen draagt. Curaçao is één van de weinige landen in de regio die niet profiteren van het omvangrijke en mede door het Koninkrijk gefinancierde hulpprogramma voor Venezolaanse vluchtelingen van de VN dat wordt uitgevoerd door IOM en UNHCR.⁵ Nu Curaçao met ondersteuning van Nederland zich blijft verzetten tegen de door de VN ontwikkelde uitgangspunten ter verlichting van het Venezolaanse leed, waaronder het bevorderen van toegang tot het grondgebied, regularisatie van statussen en het bieden van opvang, moet geconstateerd worden dat de mede door het Koninkrijk gefinancierde internationale hulpverlening de binnen het Koninkrijk verblijvende Venezolanen niet bereikt.

⁵ Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, January-December 2019, IOM.