

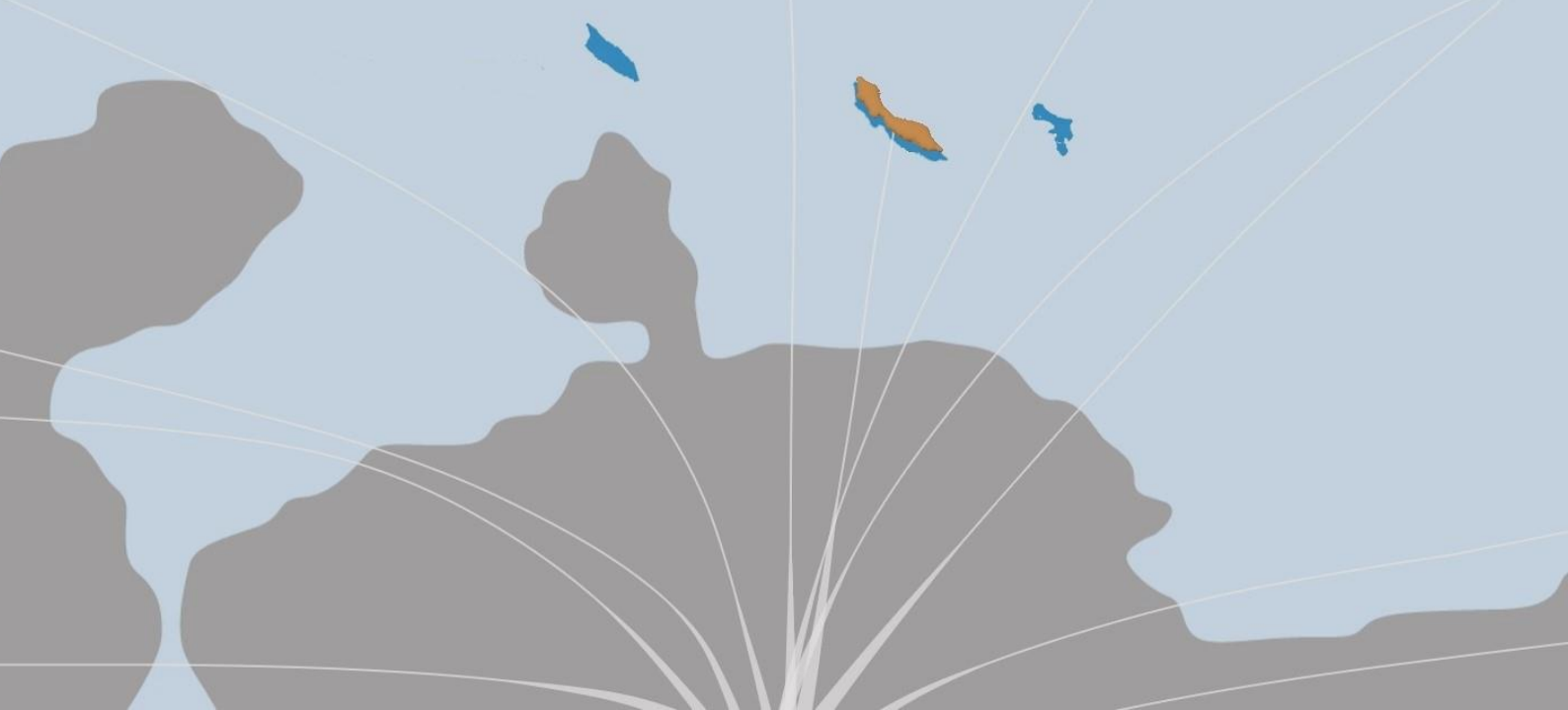
DE KONINKLIJKE WEG BEWANDELEN

Een onderzoek naar het asielbeleid op Curaçao en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden

J.L. Verhoofstad
U780811

Masterthesis Rechtsgeleerdheid
Tilburg University

dr. mr. M. Bot
prof. mr. Zoontjens



DE KONINKLIJKE WEG BEWANDELEN

Een onderzoek naar het asielbeleid op Curaçao en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden

J.L. Verhoofstad
U780811

Masterthesis Rechtsgeleerdheid
Tilburg University

dr. mr. M. Bot
prof. mr. Zoontjens

Tilburg, mei 2019

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
§1.1	Probleemanalyse	1
§ 1.2	Onderzoeksdoel	2
§ 1.3	Probleemstelling	2
§ 1.4	Deelvragen	3
§ 1.5	Het wetenschappelijk en theoretisch kader	3
§ 1.6	De methodologie	3
§1.7	Leeswijzer	3
Hoofdstuk 2	Asiel op Curaçao	5
§ 2.1	Nationaal recht	5
§ 2.1.1	Asielwetgeving Curaçao	5
§ 2.2	Koninkrijksrecht	7
§ 2.3	Europees recht	8
§2.3.1	Protocol 4 EVRM	10
§ 2.4	Internationaal recht	11
§2.4.1	Vluchtelingenverdrag	11
§2.4.2	Overige verdragen en internationaal gewoonterecht	12
§ 2.5	Conclusie	12
Hoofdstuk 3	Non-refoulement erkend in het EVRM	15
§ 3.1	Artikel 3 EVRM	15
§ 3.2	Verbod van refoulement	16
§ 3.2.1	Definitie	16
§ 3.2.2	Non-refoulement erkend in EVRM	16
§ 3.2.3	Non-refoulement: jus cogens?	17
§ 3.2.4	Reikwijdte	18
§ 3.2.5	Procedurale waarborgen artikel 3 EVRM	18
§3.3	Conclusie	20
Hoofdstuk 4	Constitutionele verantwoordelijkheid Koninkrijk	22
§4.1	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	22
§4.2	Koninkrijkshistorie	23
§4.3	Inhoudelijke bepalingen	24
§ 4.3.1	Artikel 3 Statuut: Aangelegenheden Koninkrijk	25
§ 4.3.2	Artikel 6 Statuut: Behartiging aangelegenheden	27

§ 4.3.3	Artikel 36 Statuut: Hulp en bijstand	27
§ 4.3.4	Artikel 41 Statuut: Eigen aangelegenheden	28
§ 4.3.5	Artikel 43 Statuut: Menselijke rechten en vrijheden	29
§4.4	Status quo.....	32
§4.5	Conclusie.....	35
Hoofdstuk 5	Conclusie	38
Bibliografie	40
Jurisprudentie.....	43
Kamerstukken.....	44
Bijlage 1	45

Afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BES-eilanden	De Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die als bijzondere gemeente onderdeel zijn van het land Nederland. Ook wel Caribisch Nederland genoemd.
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EU-HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IGH	Internationaal Gerechtshof
IOM	International Organization for Migration
IpKo	Interparlementair Koninkrijksoverleg
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
LGO	Landen en Gebieden Overzee
LTU	Landsverordening Toelating en Uitzetting Nederlandse Antillen
OGHACMB	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba
UNCAT	United Nations Convention against Torture/Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WTU	Wet toelating en uitzetting BES

Hoofdstuk 1

Inleiding

§1.1

Probleemanalyse

The Maduro Diet

De Bolivariaanse Republiek Venezuela verkeert sinds 2010 in een sociaaleconomische en politieke crisis. De leefomstandigheden in Venezuela worden alsmaar slechter tijdens de laatste jaren van het presidentschap van Hugo Chávez. Onder het bewind van zijn opvolger Nicolás Maduro verergert de situatie drastisch. Het jaar 2017 is een historisch dieptepunt; 87% van de Venezolaanse bevolking leeft dat jaar in armoede.¹ Een recente studie van drie Venezolaanse universiteiten stelt dat dit percentage inmiddels is opgelopen tot 90% van de bevolking.² Naast de sociaaleconomische en politieke crisis, is er een chronisch tekort aan voedsel en medicijnen.³ *'The Maduro Diet'*, zoals Venezolanen het voedseltekort sarcastisch noemen, is slechts een van de oorzaken van de toenemende criminaliteit. De hoofdstad Caracas staat met ruim 111 moorden per 100.000 inwoners per jaar inmiddels bekend als een van de gevaarlijkste steden ter wereld. Daarnaast overlijden er in 2017 elke week 106 burgers als gevolg van politietoedredden. Dat zijn zo'n 15 burgerslachtoffers per dag.⁴

Exodus

Ondanks de extreme armoede, de criminaliteit en het tekort aan voedsel en medicijnen heeft de regering van Maduro humanitaire hulp lang geweigerd en blijft zij ontkennen dat er sprake is van een humanitaire noodsituatie. Het gevolg hiervan is een enorme migratiestroom uit Venezuela. In februari 2019 bereikte het aantal vluchtelingen en migranten uit Venezuela de 3,4 miljoen.⁵ De United Nations High Commissioner (UNHCR) en de International Organization for Migration (IOM) verwachten dat het aantal vluchtelingen uit Venezuela zal toenemen tot 5,3 miljoen aan het einde van 2019.⁶

Curaçao als veilige haven

Behalve naar Colombia, Peru, Chili, Ecuador en Brazilië, vluchten Venezolanen ook naar Caribische eilanden. Curaçao ligt op 70 kilometer afstand van de Venezolaanse kust. Naar schatting verblijven er inmiddels tussen de 5.000 tot 15.000 Venezolanen met een irreguliere verblijfstatus op het eiland. Daarnaast zijn er rond de 3.800 geregistreerde Venezolanen op Curaçao.⁷ Hoewel dit maar een relatief klein deel is van het aantal gevluchte Venezolanen, heeft het een grote impact op de bevolking van het eiland, welke bestaat uit ruim 161.000 inwoners. Het gaat al een aantal jaren slecht met de economie van het benedenwindse eiland. Er heerst een hoge werkloosheid, met name onder jongeren. De Curaçaose autoriteiten stellen dan ook dat ze niet over de middelen beschikken om Venezolaanse vluchtelingen en asielzoekers te helpen.⁸

Actieve verwijderingsstrategie

Amnesty International (Amnesty) heeft in september 2018 een rapport uitgebracht waarin zij stelt dat Curaçao in strijd handelt met het recht op bescherming jegens vluchtelingen uit Venezuela. Naast het feit dat er geen openbare asielprocedure is, worden veel Venezolanen uitgesloten van de mogelijkheid

¹ *Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela* (Enquête over de leefomstandigheden in Venezuela), www.ucab.edu (zoek op Venezuela).

² Sequera, *Reuters* 21 februari 2018.

³ Human Rights violations in the Bolivarian Republic of Venezuela 2018, p. 45.

⁴ www.observatoriodeviolencia.org (zoek op *informe anual de violencia*)

⁵ *Hidden and afraid* 2019, p. 7.

⁶ *Hidden and afraid* 2019, p. 7.

⁷ *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 18.

⁸ *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 19.

om asiel aan te vragen, aldus Amnesty.⁹ De Venezolanen worden in vreemdelingendetentie gezet om vervolgens zo snel mogelijk te worden uitgezet. Curaçao maakt gebruik van een *'actieve verwijderingsstrategie'*, waarbij in 2017 en in de eerste maanden van 2018 al meer dan 1.600 vreemdelingen zijn uitgezet.¹⁰ Volgens Amnesty gaat Curaçao hiermee voorbij aan het *verbod van refoulement*¹¹. Hoewel dit verbod zijn grondslag vindt in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag), waar Curaçao zich niet aan gebonden acht, stelt Amnesty dat het verbod van refoulement hier wel geldt als norm van het internationaal recht. Amnesty baseert dit op een uitspraak uit 2011 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarin het Hof beslist dat aanvragen voor bescherming moeten worden beoordeeld volgens artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹²

Verantwoordelijk Koninkrijk

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn bijzondere gemeenten van het land Nederland. De landen van het Koninkrijk hebben een gelijkwaardige positie en behartigen zelfstandig de landsaangelegenheden. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) wordt een aantal zaken aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheden. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk als geheel.¹³ Amnesty doet in haar rapport een beroep op het Koninkrijk der Nederlanden. De mensenrechtenorganisatie stelt dat zowel het internationale recht als artikel 43 van het Statuut voorschrijven dat het waarborgen van fundamentele mensenrechten een zaak is van het Koninkrijk. Uiteindelijk is het Koninkrijk der Nederlanden verantwoordelijk voor het respecteren, beschermen en verwezenlijken van mensenrechten, inclusief de rechten van asielzoekers en migranten, zo stelt Amnesty.¹⁴

§ 1.2 Onderzoeksdoel

Het onderzoek stelt tot doel om aan de hand van een analyse van het asielbeleid van het land Curaçao, te beoordelen of Curaçao artikel 3 EVRM schendt en om daarnaast, na bestudering van het Statuut, na te gaan wat de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden is ten aanzien van eventuele mensenrechtenschending.

§ 1.3 Probleemstelling

Op basis van het voorgaande wordt de volgende onderzoeksvraag gesteld:

Levert het uitzetten van asielzoekers, wiens asielaanvragen op Curaçao niet worden gehoord, een schending op van artikel 3 EVRM en wat is hierbij de constitutionele verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden?

⁹ *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 10.

¹⁰ *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 10-11.

¹¹ Verbod van refoulement: Het verbod op het (terug)sturen van personen naar een plaats waar ze reëel risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen, zoals vervolging of marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

¹² OGHACMB 2 december 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081.

¹³ *Fundamentele rechten in het Koninkrijk* 2018, p. 8.

¹⁴ *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 49.

§ 1.4 Deelvragen

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van deelvragen:

- I. Aan welk wettelijk kader is Curaçao gebonden ten aanzien van het recht op asiel?
- II. Hoe verhoudt artikel 3 EVRM zich tot het verbod van refoulement?
- III. Welke verantwoordelijkheid heeft het Koninkrijk der Nederlanden ten opzichte van mensenrechtenschending die plaatsvindt in een van haar landen?

§ 1.5 Het wetenschappelijk en theoretisch kader

Het wetenschappelijk kader van dit onderzoek kent verschillende juridische invalshoeken. De probleemstelling vraagt om beoordeling van het asielbeleid van het land Curaçao. Het vergt daarnaast onderzoek gericht op artikel 3 van het EVRM in relatie tot het verbod van refoulement en het gebiedt een analyse van de constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

§ 1.6 De methodologie

De onderzoeksvraag zal middels de deelvragen worden beantwoord aan de hand van onderzoek van juridische bronnen. Deze juridische bronnen bestaan onder meer uit nationale wetgeving, internationale wetgeving en verdragen, parlementaire stukken, wetenschappelijke artikelen en vakliteratuur. Daarnaast speelt jurisprudentieonderzoek een rol bij de beantwoording van met name de tweede deelvraag. Deze bronnen worden vanuit een rechtsvergelijkend en rechtshistorisch perspectief benaderd. Wanneer hiervoor ruimte is, wordt ook literatuur uit andere vakgebieden, zoals de sociale studies, bij het onderzoek betrokken.

§1.7 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk geeft een inleiding en de aanleiding van dit rapport. Het tweede hoofdstuk correspondeert met de eerste deelvraag. Het zet het juridische kader uiteen waar Curaçao aan gebonden is ten aanzien van het recht op asiel. Het derde hoofdstuk geeft antwoord op de tweede deelvraag en zet uiteen hoe artikel 3 EVRM zich verhoudt tot het verbod van refoulement. In dit hoofdstuk wordt tevens een antwoord geformuleerd op de vraag of Curaçao artikel 3 EVRM schendt. Het vierde hoofdstuk werkt de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden uit, zoals is beoogd in de derde deelvraag. In het vijfde hoofdstuk wordt door middel van conclusies antwoord gegeven op de in dit rapport centraal staande onderzoeksvraag.



Hoofdstuk 2

Asiel op Curaçao

Dit hoofdstuk staat in het teken van het juridisch kader omtrent asiel op Curaçao en tracht antwoord te geven op de eerste deelvraag: *aan welk wettelijk kader is Curaçao gebonden ten aanzien van het recht op asiel?* Om te kunnen beoordelen of Curaçao artikel 3 EVRM schendt, is het van belang te bepalen aan welk juridisch kader het land gebonden is op nationaal niveau (§2.1), Koninkrijksniveau (§2.2), Europees niveau (§2.3) en internationaal niveau (§2.4).

§ 2.1 Nationaal recht

Staatkundige hervorming

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit de landen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. De eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn bijzondere overzeese gemeenten van het land Nederland en worden Caribisch Nederland genoemd.¹⁵ Deze staatkundige structuur is relatief jong. Vóór 10 oktober 2010 bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Aruba, Nederland en de Nederlandse Antillen, zoals in 1985 bepaald in het Statuut. Het Statuut regelt de staatkundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk. Reden voor de staatkundige hervorming van 2010 waren de knellende banden binnen het Koninkrijk, de aanhoudende behoefte aan een nieuw perspectief en een nieuwe grondslag voor het samenwerken en samenleven in het Koninkrijk.¹⁶

§ 2.1.1 Asielwetgeving Curaçao

Geen asielwetgeving

Curaçao is als voormalig eilandgebied van de Nederlandse Antillen in 2010 hervormd naar een autonoom land binnen het Koninkrijk. Curaçao kan sindsdien middels landsverordeningen de eigen aangelegenheden behartigen. Voor wat betreft het vreemdelingenrecht geldt dat het voornaamste deel daarvan zijn grondslag vindt in regelgeving die vóór de hervormingen van 2010 al gold op de Nederlandse Antillen. De huidige regelgeving met betrekking tot het vreemdelingenrecht is terug te vinden in de Landsverordening Toelating en Uitzetting Nederlandse Antillen, afgekort naar LTU.¹⁷ De LTU regelt de toelating, het verblijf en de uitzetting van personen, maar bepaalt niets over vluchtelingen of een verblijfsvergunning om humanitaire redenen. Er is op Curaçao derhalve geen *wetgeving* met betrekking tot het verlenen van asiel.

Personen die Curaçao illegaal zijn binnengekomen of niet langer in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning kunnen door de minister van Justitie worden verwijderd of uitgezet. Voorafgaand aan de verwijdering of uitzetting kan de betrokkene in bewaring worden gesteld indien hij/zij gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien gegronde reden bestaat dat betrokkene zal proberen zich aan zijn/haar verwijdering of uitzetting te onttrekken. Verwijdering, uitzetting en inbewaringstelling dienen te geschieden krachtens een met redenen omkleed bevelschrift, dat aan de betrokkene moet worden uitgereikt.¹⁸

¹⁵ Zie voor een infographic van de staatkundige inrichting van het Koninkrijk bijlage 1 van dit rapport.

¹⁶ Croes 2006, p. 427.

¹⁷ Deelstra, Houwelingen & Matroos-Piar 2016, p. 43.

¹⁸ *Het Koninkrijk en internationale bescherming van (asiel)migranten* 2019, p. 19-20.

Asielprocedure

In april 2017 reageert voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Plasterk, op vragen van kamerlid Sjoerdsma (D66) over de toestroom van Venezolaanse vluchtelingen naar Curaçao. In zijn antwoord op de vraag *“Bent u zich bewust van het ontbreken van relevante wet- en regelgeving wat betreft asiel en migratie op Curaçao, Aruba en Bonaire?”* gaat Plasterk in op de asielprocedure op Curaçao. Hij schrijft het volgende:

“In het geval van een asielverzoek in Curaçao is de procedure dat de overheid in contact treedt met het Rode Kruis en UNHCR. Asielzoekers dienen een asielaanvraag in bij UNHCR, door tussenkomst van het Rode Kruis Curaçao die de aanvragen registreert en een eigen administratie bijhoudt. Gedurende het onderzoek van UNHCR wordt de asielzoeker het land niet uitgezet. Tijdens de onderzoeksperiode ontvangt de asielzoeker een document van UNHCR dat aangeeft dat een verzoek tot asiel is ingediend en dat onderzoek naar de status van de vreemdeling gaande is. De asielzoeker krijgt toegang tot het land voor de periode waarin de asielprocedure via UNHCR loopt. Dit is een gedoogstatus maar geen (tijdelijke) verblijfsvergunning. Indien de status van vluchteling wordt toegewezen wordt hulp door de International Organisation for Migration (IOM) geboden om te zoeken naar een veilig onderkomen in het buitenland, derhalve niet in Curaçao.”¹⁹

In een persbericht van 3 september 2018 neemt de regering van Curaçao positie in met betrekking tot vreemdelingen die zich op Curaçao willen vestigen.²⁰ Het vier pagina's tellende persbericht is de enige concrete beschikbare bron die de Curaçaose regering heeft verstrekt omtrent diens asielbeleid. De regering koppelt in dit persbericht haar asielprocedure aan artikel 3 EVRM. De regering van Curaçao stelt namelijk niet gebonden te zijn aan het Vluchtelingenverdrag maar wel aan het EVRM. Uit het persbericht blijkt dat de asielprocedure in de anderhalf jaar na de reactie van de heer Plasterk is gewijzigd:

“De vreemdeling moet zich onmiddellijk bij binnenkomst aan de officiële grens van Curaçao (bijvoorbeeld bij de luchthaven) bij de officiële autoriteiten op Curaçao en bij geen enkel andere organisatie aanmelden. Hij/zij moet voldoende argumenten naar voren brengen om te rechtvaardigen dat zijn/haar leven gevaar loopt en dat hij/zij dus niet naar zijn/haar eigen land van herkomst terug kan. De United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) wil graag mensen helpen die zich om bescherming willen aanmelden. De regering heeft echter de verantwoordelijkheid op zich genomen met betrekking tot de registratie van personen, die op de een of andere manier bescherming zoeken. De regering beoordeelt deze zaken volgens haar eigen beleid. Op het moment dat blijkt dat een persoon bescherming nodig heeft, zal UNHCR volgens de procedure bij het

¹⁹ Aangangsel Handelingen II 2016/17, 1565.

²⁰ www.gobiernu.cw (zoek op *Posishon di Gobi*)

proces betrokken worden om zorg te dragen voor de allocatie van de persoon in een land dat wel bij het Vreemdelingenverdrag is aangesloten. [...]"²¹

Hoewel het Rode Kruis in april 2017 nog een belangrijke rol vervulde in de asielpcedure, blijkt uit bovenstaand citaat dat dit niet langer het geval is. Dit is bepaald per ministerieel besluit d.d. 5 juli 2017, welke niet openbaar is gemaakt.²² De procedure bij de UNHCR wordt nog steeds gevolgd, maar pas nadat de regering de aanmelding heeft beoordeeld naar eigen beleid. Welk beleid Curaçao in zo'n geval precies voert is onduidelijk; hierover is niets openbaar gemaakt. Daarnaast kan alleen direct na aankomst op Curaçao een verzoek om asiel of bescherming worden ingediend. Op een later tijdstip is dit niet meer mogelijk. Of een dergelijk beperking toegestaan is onder de bepalingen van het EVRM wordt in hoofdstuk 3 besproken.

In het kader van dit onderzoek is navraag gedaan bij het UNHCR over het aantal asielaanvragen waar Curaçao het UNHCR sinds de wijziging van het asielbeleid bij heeft betrokken. Uit bovenstaand persbericht volgt dat Curaçao het UNHCR betreft bij een asielaanvraag op het moment dat blijkt dat een persoon internationale bescherming nodig heeft. Uit het rapport van *Refugees International* blijkt al dat het UNHCR tot maart 2019 geen doorverwijzingen heeft ontvangen.²³ De situatie blijkt onveranderd. Het UNHCR geeft 17 mei aan dat het geen doorverwijzingen heeft ontvangen vanuit Curaçao.

De Curaçaose ombudsman concludeert in zijn rapport over het vreemdelingenbeleid dat de vreemdeling voor de afhandeling van zijn/haar verzoek om bescherming, in grote mate afhankelijk is van de opvattingen van de individuele medewerker die zijn/haar zaak behandelt. Dit resulteert in een willekeurige behandeling van vreemdelingen, wat in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.²⁴ Daarnaast concludeert de Ombudsman dat de 3 EVRM-procedure onvoldoende bekend is binnen de justitiële keten waardoor geregeld ad-hocbeslissingen worden genomen bij verzoeken om bescherming.²⁵ De meest schrijnende bevinding van de ombudsman is dat veel gedetineerde vreemdelingen de toegang tot de asielpcedure is geweigerd.²⁶

§ 2.2 Koninkrijksrecht

Er is geen wetgeving aangaande het recht op asiel op Koninkrijksniveau. Bij het opstellen van het Statuut is dan ook bepaald dat vreemdelingenrecht een aangelegenheid is van de landen van het Koninkrijk.²⁷ Elk land heeft afzonderlijke regelingen. In Nederland is dat bijvoorbeeld de Vreemdelingenwet 2000. In Curaçao is het vreemdelingenbeleid gecodificeerd in de LTU. Het Koninkrijk heeft ingevolge artikel 3 lid 1 sub g Statuut de mogelijkheid om algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen te regelen. Behoudens de Rijkvisumwet is van deze mogelijkheid nog geen gebruikgemaakt.²⁸

BES-eilanden

²¹ www.gobiernu.cw (zoek op *Posishon di Gobi*)

²² *Opgesloten en uitgezet* 2018, p. 28.

²³ *Hidden and afraid* 2019, p. 10.

²⁴ Rapport Ombudsman Curaçao 2018, p. 10.

²⁵ Rapport Ombudsman Curaçao 2018, p. 6.

²⁶ Rapport Ombudsman Curaçao 2018, p. 6.

²⁷ *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, 2, p. 11.

²⁸ De Rijkvisumwet heeft geen regelingen die betrekking hebben op asiel.

Gezien het feit dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten zijn van het land Nederland, maken zij deel uit van het Nederlands staatsverband.²⁹ Bij de staatkundige hervormingen van 2010 is er voor wat betreft het vreemdelingenbeleid op de BES-eilanden besloten de LTU (zie §2.1.1) te handhaven en deze op onderdelen aan te passen aan de Vreemdelingenwet 2000.³⁰ Deze aan Nederlandse maatstaven aangepaste versie van de LTU is vastgelegd in de *Wet toelating en uitzetting BES* (WTU). Dit besluit heeft de status van wet verkregen binnen het land Nederland maar geldt enkel voor het Caribisch Nederland (lees: BES-eilanden).³¹

In de WTU zijn specifieke bepalingen opgenomen over de bescherming van ‘*verdragsvluchtelingen*’. De invloed van de Nederlandse wetgeving is duidelijk aanwezig in de WTU. De BES-eilanden zijn als bijzondere gemeenten van Nederland verplicht bepalingen van het Vluchtelingenverdrag na te leven. Hier is een duidelijk onderscheid in wetgeving zichtbaar tussen de BES-eilanden en Curaçao.

§ 2.3 Europees recht

Territoriale beperkingsmogelijkheid

Sub b van het eerste lid van artikel 3 van het Statuut bepaalt dat het onderwerp *buitenlandse betrekkingen* een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Op dit onderwerp is de Nederlandse Grondwet van toepassing.³² Ook nadere regels omtrent verdragsrelaties zijn geregeld in de Grondwet. Het Koninkrijk is hierdoor geconstitueerd als *enkelvoudig volkenrechtssubject*, wat inhoudt dat verdragen altijd gesloten worden door het Koninkrijk als geheel.³³ Artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht regelt de territoriale gelding van verdragen:

“Tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op een andere wijze is komen vast te staan, bindt een verdrag elke partij ten opzichte van haar hele grondgebied.”³⁴

In beginsel bindt het Koninkrijk zich bij verdragen dus ten opzichte van haar hele grondgebied, het land Curaçao daarbij inbegrepen. Het Weense verdrag geeft echter de mogelijkheid om hiervan af te wijken door bij het sluiten van het verdrag aan te geven dat het slechts geldt voor een deel of enkele delen van het Koninkrijk. Volgens het eerste lid van artikel 27 Statuut moeten de Caribische landen betrokken worden bij het sluiten van overeenkomsten (lees: verdragen). Bij de Caribische landen moet worden geïnformeerd over hun wens voor medegelding van een verdrag.³⁵ De Aanwijzingen voor regelgeving zeggen hierover het volgende:

“Verdragen kunnen, behalve voor het Koninkrijk als geheel, ook voor een of meer specifieke landen of delen van het Koninkrijk worden gesloten. Vanwege het feit dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in staatsrechtelijk opzicht deel uitmaken van het land Nederland, maar in geografisch opzicht tot het Caribische deel van het Koninkrijk behoren, is het wenselijk om in de toelichting op een verdrag uitdrukkelijk stil te staan bij de vraag of het verdrag ook voor Bonaire, Sint

²⁹ Zie bijlage 1.

³⁰ Houwelingen 2017, p. 12.

³¹ Artikel 2 lid 1 en 3 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

³² Met name de artikelen 90 tot 95 Grondwet.

³³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34000-IV, 52, p. 8.

³⁴ Artikel 29 WVV.

³⁵ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 8.2.

Eustatius en Saba zal gelden. De geografische ligging kan aanleiding zijn om een voor Aruba, Curaçao of Sint Maarten te sluiten verdrag ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba te laten gelden of een voor Nederland te sluiten verdrag uitsluitend voor het Europese deel van Nederland te laten gelden. Omgekeerd kan de staatsrechtelijke verbondenheid met Nederland juist reden zijn om een Caribisch verdrag niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba te laten gelden of een voor Nederland te sluiten verdrag gelijkelijk voor het Europese en het Caribische deel van Nederland te laten gelden. In bijzondere gevallen is het zelfs denkbaar dat een verdrag uitsluitend voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba wordt gesloten, zonder ook voor de overige delen van het Koninkrijk te gelden.”³⁶

In het kader van dit onderzoek is navraag gedaan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken over de gelding van verdragsbepalingen voor de Caribische landen op het moment dat een verdrag is ondertekend door het Koninkrijk maar de (Caribische) landen nog niet hebben beslist over de gelding van het verdrag voor hun land. Volgens het ministerie wordt het verdrag in een dergelijk geval enkel geratificeerd voor het land Nederland. Pas op het moment dat het verdrag wordt geratificeerd door het Caribische land, heeft het ook gelding voor dat land.

EVRM

In het EVRM geeft artikel 56 de grondslag voor een verklaring, die gebieden voor wiens buitenlandse betrekkingen lidstaten verantwoordelijk zijn onder de werking van het EVRM plaatst:

“Iedere Staat kan, ten tijde van de bekrachtiging of op elk later tijdstip door middel van een kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa verklaren, dat dit Verdrag met inachtneming van het vierde lid van dit artikel van toepassing zal zijn op alle of op één of meer van de gebieden voor welke buitenlandse betrekkingen hij verantwoordelijk is.”³⁷

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft in 1954 verklaard dat het verdrag ook geldt voor de Nederlandse Antillen. Na de staatkundige hervormingen van 2010 geldt het EVRM voor alle landen van het Koninkrijk.³⁸

Europees asielrecht

Het overige Europese recht is echter niet een-op-een toepasbaar op de Caribische landen van het Koninkrijk. Deze landen hebben namelijk de status van *landen en gebieden overzee* (LGO). De LGO-status is een Europeesrechtelijke status van een aantal landen en gebieden die vanwege hun historische band een speciale relatie hebben met een lidstaat van de Europese Unie (EU). LGO's hebben een bijzondere associatieregeling binnen de EU.³⁹ Het doel van de associatieregeling is het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling en het bewerkstelligen van nauwe economische betrekkingen tussen LGO's en de EU in haar geheel.⁴⁰ Het bestaan van deze bijzondere regeling heeft volgens het Hof van Justitie (EU-HvJ) tot gevolg dat algemene bepalingen van de EU-

³⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 8. 13, toelichting zesde lid.

³⁷ Artikel 56 lid 1 EVRM

³⁸ H. Battjes & D. Brouwer, 'Asielrecht in de overzeese gebieden van het Koninkrijk', *Verblijfblog.nl* 6 februari 2018.

³⁹ Het raamwerk voor deze bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit.

⁴⁰ Artikel 198 VWEU.

verdragen, zonder uitdrukkelijke verwijzing, niet op de LGO van toepassing zijn.⁴¹ Unierecht aangaande asiel kan niet worden ingeroepen op Curaçao. Geen enkel Caribisch land van het Koninkrijk heeft zich aan deze regelgeving gebonden.⁴²

Hoewel alle Nederlanders worden beschouwd als Unieburger, kan op de Caribische delen van het Koninkrijk volgens de huidige opvatting geen rechtstreeks beroep worden gedaan op het Handvest van de grondrechten van de EU.⁴³ De wetenschappelijke literatuur is hierover verdeeld. Gelet de ontwikkelingen omtrent het Unieburgerschap is het niet ondenkbaar dat dit in de toekomst zal veranderen.⁴⁴

§2.3.1 Protocol 4 EVRM

Volgens artikel 4 van het Vierde Protocol van het EVRM (Protocol) is *collectieve uitzetting* van vreemdelingen verboden. Curaçao is aan dit Protocol verbonden sinds 10 oktober 2010.⁴⁵ In welke gevallen er sprake is van collectieve uitzetting, wordt gespecificeerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in *Khlaifia tegen Italië*.⁴⁶ Om te beoordelen of er sprake is van collectieve uitzetting is van belang dat een vreemdeling de mogelijkheid krijgt om individueel bezwaar te formuleren tegen de uitzetting. Dat alle vreemdelingen hieraan voorafgaand een gelijkaardige beslissing hebben gekregen, is van minder groot belang.

De landen van het Koninkrijk kennen geen nationale codificatie van het verbod op collectieve uitzetting. In de jaren 70 werd in Nederland overwogen dat een wettelijk verbod niet nodig was, onder meer vanwege het feit dat de vreemdeling voldoende rechtsmiddelen had om zich tegen uitzetting te verzetten.⁴⁷

Met het ontbreken van asielwetgeving en een summiere beschrijving van het asielbeleid, begeeft Curaçao zich ten aanzien van het verbod op collectieve uitzetting op glad ijs. In het eerder besproken persbericht regelt Curaçao het volgende ten aanzien van de mogelijkheid tot bezwaar en beroep:

“Op Curaçao krijgt iedereen volgens de wet de kans om bezwaar tegen dit besluit aan te tekenen. Hij/zij kan in bezwaar gaan bij de Minister van Justitie of in beroep gaan bij het Hof van Justitie. Op grond van de jurisprudentie van de afgelopen jaren weten zowel advocaten als de regering waar ze rekening mee moeten houden wanneer er bezwaar tegen de uitzetting van een persoon vanwege zijn/haar illegaal verblijf wordt aangetekend. Jurisprudentie bepaalt dat een persoon niet automatisch recht heeft om de behandeling van zijn/haar zaak op Curaçao af te wachten. Dit betekent dat het beleid dat Curaçao voert juist is. Het beleid doet geen inbreuk op de rechten van ongedocumenteerden. In enkele specifieke gevallen heeft de rechter bepaald dat er met inachtneming van specifieke details, uitzonderingen op deze regels mogelijk zijn. Dit beleid is ook in overeenstemming met internationale normen.”⁴⁸

⁴¹ HvJ-EU 5 juni 2014, C-24/12, ECLI:EU:C:2014:1385 (*X BV/Nederland*).

⁴² Trb. 2009, nr. 226.

⁴³ Reneman 2010, p. 234-235.

⁴⁴ Rogier & Biegelaar 2018, p. 179.

⁴⁵ Trb. 2010, nr. 288.

⁴⁶ EHRM 15 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312 (*Khlaifia/Italië*).

⁴⁷ *Kamerstukken II 1976/77*, 14200, 3.

⁴⁸ www.gobiernu.cw (zoek op *Posishon di Gobi*)

Het persbericht stelt verder dat iedere vreemdeling die ongedocumenteerd op Curaçao verblijft, bij ontdekking hiervan direct wordt gedetineerd. De vraag is in hoeverre een gedetineerde vreemdeling in een dergelijk geval daadwerkelijk kan overgaan tot het aantekenen van bezwaar bij de minister van Justitie. Daarnaast leidt het Curaçaose asielbeleid ertoe dat een vreemdeling volkomen afhankelijk is van eventuele rechtsbijstand: *“Op grond van de jurisprudentie van de afgelopen jaren weten zowel advocaten als de regering waar ze rekening mee moeten houden wanneer er bezwaar tegen de uitzetting van een persoon vanwege zijn/haar illegaal verblijf wordt aangetekend.”*⁴⁹ Volgens het rapport van de ombudsman wordt de vreemdeling echter vaak niet gewezen op diens recht op gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat.⁵⁰

Onduidelijk is of de regering van Curaçao in dit persbericht de regelingen van bezwaar en beroep uit de LTU van overeenkomstige toepassing tracht te verklaren. Wel is duidelijk dat de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar in dit asielbeleid onvoldoende expliciet is geregeld, erg veel ruimte laat voor interpretatie en mogelijk leidt tot willekeur. Dit alles resulteert in het feit dat het huidige asielbeleid onvoldoende waarborgen biedt voor effectieve toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel en dat het daarmee op gespannen voet staat met het verbod op collectieve uitzetting.

§ 2.4 Internationaal recht

Om een volledig beeld te geven van het wettelijk kader waar Curaçao aan gebonden is, worden in deze paragraaf verschillende internationale verdragen en regels van internationaal gewoonterecht besproken. Echter, gezien de beperking van de omvang en reikwijdte van dit onderzoek, worden ze maar kort besproken.

§2.4.1 Vluchtelingenverdrag

In 1951 werd de basis gelegd voor het vluchtelingenrecht. In dit jaar werd het Vluchtelingenverdrag gesloten. De aanleiding voor dit verdrag waren de vluchtelingenstromen die optraden na de Tweede Wereldoorlog en tijdens de Koude Oorlog. Het verdrag zag erop toe om bestaande vluchtelingen, dus personen die vóór 1 januari 1951 hun land hadden verlaten, te beschermen. De definitie van de term *vluchteling* was behalve aan een tijdsbeperking ook aan een geografische beperking onderworpen: het verdrag had alleen betrekking op gebeurtenissen in Europa. Deze beperkingen zijn in het verdrag opgenomen omdat de regeringen van de lidstaten destijds niet bereid waren verplichtingen op zich te nemen ten opzichte van toekomstige vluchtelingen.⁵¹

Protocol van New York

Met het protocol van New York in 1967 werd de reikwijdte en het toepassingsgebied van het Vluchtelingenverdrag uitgebreid door de eerder gestelde beperkingen met betrekking tot tijd en plaats op te heffen. Na de wijzigingen die het protocol van New York meevoerde, is een vluchteling volgens de definitie van het Vluchtelingenverdrag:

“Elk persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet

⁴⁹ www.gobiernu.cw (zoek op *Posishon di Gobi*)

⁵⁰ Rapport Ombudsman Curaçao 2018, p. 10.

⁵¹ Raukema, in: *T&C Verdrag betreffende status vluchtelingen* 2011, Inleiding Vluchtelingenverdrag, aant. 1.

*wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. [...]*⁵²

(Territoriale) Gelding Vluchtelingenverdrag

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft in 1956 het Vluchtelingenverdrag en in 1968 het Protocol geratificeerd. Het Vluchtelingenverdrag geeft in artikel 40 de grondslag voor de territoriale gelding van het verdrag. Elke Staat kan laten blijken of het verdrag van toepassing is op het geheel of een deel van de grondgebieden voor welke internationale betrekkingen de lidstaat verantwoordelijk is. Hoewel het verdrag aanvankelijk alleen voor Nederland gold, is de territoriale werking ervan in 1986 uitgebreid tot Aruba.⁵³ In 2011 is de toepassing van het Vluchtelingenverdrag uitgebreid naar alle Caribische (ei)landen, niet zijnde Curaçao en Sint Maarten. Het land Curaçao heeft zich niet gebonden aan het Vluchtelingenverdrag.⁵⁴

§2.4.2 Overige verdragen en internationaal gewoonterecht

Zoals beschreven is Curaçao niet verbonden aan het Vluchtelingenverdrag. Wel is Curaçao gebonden aan het VN-antifolterverdrag (UNCAT), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Deze verdragen golden al voor de Nederlandse Antillen en in 2010 is de gelding ervan opnieuw bevestigd voor het land Curaçao.

Naast internationale verdragen is Curaçao gebonden aan het internationale gewoonterecht. Het internationale gewoonterecht geldt voor alle landen, ongeacht of betreffende landen de relevante verdragen hebben geratificeerd en komt tot stand middels een:

*“[...] veelvuldige herhaling over een zekere duur van gelijklopende gedragingen van Staten, waarbij Staten de overtuiging delen dat deze gedragingen in een bepaalde situatie dwingende rechtskracht hebben.”*⁵⁵

De burgerlijke, sociale en politieke vrijheidsrechten uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens worden in ieder geval als onderdeel van het internationale gewoonterecht beschouwd.⁵⁶

§ 2.5 Conclusie

Hoofdstuk 2 tracht als eerste inhoudelijke hoofdstuk van dit rapport antwoord te geven op de vraag: *aan welk wettelijk kader is Curaçao gebonden ten aanzien van het recht op asiel?* Het Curaçaose vreemdelingenrecht is geregeld in de LTU. In deze landsverordening zijn geen bepalingen opgenomen over asiel of internationale bescherming. Het regelt onder meer de uitzetting, verwijdering en inbewaringstelling van (ongedocumenteerde) vreemdelingen. De inzet van deze maatregelen dienen te geschieden krachtens een met redenen omkleed bevelschrift, wat aan de betrokkene dient te worden uitgereikt.

Sinds september 2018 is er bij gebrek aan wetgeving wel sprake van gedocumenteerd asiel*beleid*. Dit beleid is summier beschreven en lijkt een haastige productie van beleid ingegeven door felle kritiek

⁵² Artikel 1 sub a lid 2 Vluchtelingenverdrag.

⁵³ Snoeijer 2007, p. 2.

⁵⁴ Trb. 2011, 203.

⁵⁵ IGH 27 juni 1986, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua/Verenigde Staten)*, §183.

⁵⁶ Schrijver 2018.

van verschillende NGO's. Het beleid is ook veranderd ten opzichte van het jaar ervoor: het UNHCR en het Rode Kruis worden niet langer of pas in het eindstadium bij de asielprocedure betrokken. De regering van het eiland koppelt de nieuwe asielprocedure aan artikel 3 van het EVRM. Hoe Curaçao beoordeelt of een persoon recht heeft op internationale bescherming is niet beschreven. Op het moment dat vast komt te staan dat een persoon recht heeft op internationale bescherming, wordt het UNHCR pas betrokken in het proces. Tot 19 mei 2019 heeft het UNHCR geen doorverwijzingen mogen ontvangen.

Naast hetgeen wat op nationaal niveau geregeld is omtrent het recht op asiel, is de Koninkrijksregering tot op heden niet overgegaan tot het opstellen van regels die raken aan dit recht. Er bestaat een duidelijk verschil in wettelijke waarborgen omtrent asiel en internationale bescherming binnen het Koninkrijk. Niet alleen tussen Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk, maar ook tussen bijvoorbeeld de BES-eilanden en Curaçao. Op Europees niveau ziet Curaçao zich gebonden aan het EVRM en daarbij horende Protocol wat collectieve uitzetting van vreemdelingen verbiedt. Het asielbeleid van Curaçao geeft onvoldoende waarborgen voor daadwerkelijke toegang tot een effectief rechtsmiddel en staat om die reden op gespannen voet met het verbod op collectieve uitzetting. Curaçao is gezien de toepassing van de territoriale beperkingsmogelijkheid niet gebonden aan het Vluchtelingenverdrag. Curaçao is daarentegen wel gebonden aan het UNCAT, het IVBPR, het IVRK en het EVRM. Ze dient in de uitvoering van haar asielbeleid in overeenstemming met de bepalingen uit deze verdragen te handelen. De vraag of Curaçao op de juiste wijze invulling geeft aan de bepalingen uit het EVRM en hoe deze bepalingen zich verhouden tot het beginsel van non-refoulement, wordt beantwoord in het hierop volgende hoofdstuk.



Hoofdstuk 3

Non-refoulement erkend in het EVRM

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: *hoe verhoudt artikel 3 EVRM zich tot het verbod van refoulement?* De bevindingen worden op het eind van het hoofdstuk toegepast op de situatie op Curaçao. Op die manier wordt in de conclusie van dit hoofdstuk antwoord gegeven op het eerste deel van de hoofdvraag: *levert het uitzetten van asielzoekers, wiens asielaanvragen op Curaçao niet worden gehoord, een schending op van artikel 3 EVRM?*

§ 3.1

Artikel 3 EVRM

In artikel 3 EVRM is het verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling neergelegd:

“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”⁵⁷

Het recht voortvloeiend uit artikel 3 EVRM is een absoluut recht. Dit houdt in dat dit recht onder geen enkele omstandigheid, zelfs in oorlogstijd of ten tijde van noodtoestand, mag worden beperkt. De absolute aard van artikel 3 EVRM komt tot uitdrukking in artikel 15 lid 2 EVRM⁵⁸:

“De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2, behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3, 4, eerste lid, en 7.”⁵⁹

Het EHRM heeft bepaald dat het recht voortvloeiend uit artikel 3 EVRM tevens niet beperkt kan worden op basis van de persoon van het slachtoffer of zijn/haar eigen gedragingen.⁶⁰ Daarnaast houdt het absolute karakter van het grondrecht uit artikel 3 EVRM in dat een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling nooit kan worden gerechtvaardigd door het doel van die behandeling.⁶¹

Hoewel het recht uit artikel 3 EVRM te allen tijde gerespecteerd moet worden en op geen enkele wijze mag worden beperkt, blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat dit absolute karakter niet met zich meebrengt dat iedere vorm van ‘*slechte behandeling*’ een beroep op artikel 3 EVRM rechtvaardigt. De slechte behandeling dient te voldoen aan een ondergrens, ‘*a minimum level of severity*’, om onder de noemer ‘*foltering, een onmenselijke of vernederende behandeling*’ te vallen. Aan de hand van de specifieke omstandigheden van elk geval dient te worden beoordeeld of aan de eisen van de ondergrens is voldaan.⁶²

Het EHRM leest in artikel 3 EVRM zowel een negatieve als positieve verplichting voor de lidstaten. Niet alleen dienen lidstaten zichzelf te onthouden van overtreding van het in artikel 3 EVRM beschermde recht, ook zijn lidstaten verplicht om zorg te dragen voor de waarborging van het recht voor eenieder

⁵⁷ Artikel 3 EVRM.

⁵⁸ Het EHRM heeft in de zaak Al-Adsani tegen het Verenigd Koninkrijk erkend dat artikel 3 EVRM een dwingende norm van internationaal recht is: EHRM 21 november 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1121JUD003576397 (*Al-Adsani/Verenigd Koninkrijk*).

⁵⁹ Artikel 15 lid 2 EVRM.

⁶⁰ EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ireland/Verenigd Koninkrijk*), § 163.

⁶¹ EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ireland/Verenigd Koninkrijk*), § 19.

⁶² EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ireland/Verenigd Koninkrijk*), § 162.

die zich binnen hun grondgebied bevindt, ongeacht diens nationaliteit.⁶³ Uit deze positieve verplichting volgt het *verbod van refoulement*. Hiermee wordt de positieve verplichting voor lidstaten breder getrokken dan diens eigen grondgebied en jurisdictie.

§ 3.2 Verbod van refoulement

Amnesty doet in haar rapport *‘Opgesloten en uitgezet’* een beroep op het *verbod van refoulement*. Ze stelt dat hoewel Curaçao niet verbonden is aan het Vluchtelingenverdrag, het verbod van refoulement desondanks geldt voor het eiland en Curaçao in overeenstemming met dit beginsel dient te handelen.

§ 3.2.1 Definitie

Het verbod van refoulement of non-refoulement verbiedt een land dat asielzoekers ontvangt, hen (terug) te sturen naar een land of regio waar zij een reëel risico lopen vervolgd te worden op basis van *“ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuigingen”* of blootgesteld te worden aan ernstige mensenrechtenschendingen.⁶⁴ Deze definitie volgt uit het Vluchtelingenverdrag en hoewel Curaçao hieraan niet gebonden is, is deze definitie verworpen tot algemene praktijk binnen het internationale migratierecht.

§ 3.2.2 Non-refoulement erkend in EVRM

In 1991 heeft het EHRM in de zaak *Cruz Varas en anderen tegen Zweden* voor het eerst geoordeeld dat artikel 3 EVRM van toepassing kan zijn op uitzetting van asielzoekers. Uitzetting van asielzoekers kan namelijk leiden tot een mogelijke schending van artikel 3 EVRM.⁶⁵ In de zaak *Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk* heeft het EHRM dit nogmaals bevestigd door te bepalen dat:

“It is well-established in the case-law of the Court that expulsion by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3, and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country.”⁶⁶

Op het moment dat bij uitzetting van een asielzoeker zich een dergelijk reëel risico voor zou kunnen doen, is de lidstaat op grond van het EVRM verplicht niet tot uitzetting van de betreffende persoon over te gaan.

Voor lidstaten van de EU is sindsdien artikel 3 EVRM de voornaamste bepaling waar een verbod van refoulement impliciet uit volgt.⁶⁷ Het EHRM heeft geoordeeld dat wanneer er substantiële redenen zijn aangevoerd op basis waarvan kan worden aangenomen dat een persoon een reëel risico loopt te worden behandeld in strijd met artikel 3 EVRM wanneer hij/zij wordt uitgezet naar een andere (ontvangende) Staat, de lidstaat verantwoordelijkheid draagt om deze persoon te beschermen tegen een dergelijke behandeling.⁶⁸ Ook verbiedt artikel 3 EVRM optreden door een lidstaat wat rechtstreeks leidt tot blootstelling van een persoon aan *‘ill-treatment’*.⁶⁹ De ill-treatment hoeft overigens niet te

⁶³ Rainey, Wick & Ovey 2017, p. 20.

⁶⁴ Artikel 33 Vluchtelingenverdrag.

⁶⁵ EHRM 20 maart 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0320JUD001557689 (*Cruz Varas/Zweden*).

⁶⁶ EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*).

⁶⁷ Battjes 2006, p. 10.

⁶⁸ EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*).

⁶⁹ EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 20 maart 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0320JUD001557689 (*Cruz Varas/Zweden*).

worden toegebracht *door* het ontvangende land. Het Hof spreekt in haar jurisprudentie van een risico om *in* dit land blootgesteld te worden aan ill-treatment. Het Hof stelt dat het verbod tot uitzetting zowel betrekking heeft op de situatie waarbij de ill-treatment afkomstig is van de autoriteiten van het ontvangende land, als wanneer het afkomstig is van niet publieke entiteiten waartegen de autoriteiten in het ontvangende land geen passende bescherming kunnen bieden.⁷⁰ Het voorgaande geldt ook wanneer een ontvangende Staat bereid is bescherming te bieden maar hiertoe niet in staat is⁷¹ of wanneer er geen Staat is.⁷²

§ 3.2.3 Non-refoulement: jus cogens?

Het verbod van refoulement werd voor het eerst bepaald in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag in 1951. Behalve het Vluchtelingenverdrag kent het non-refoulement-beginsel verscheidene andere verdragsrechtelijke grondslagen. Het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie geeft in artikel 19 lid 2 een verbod waarvan de inhoud dezelfde strekking heeft als de algemene definitie van het verbod van refoulement. Ook artikel 3 van UNCAT formuleert een verbod op refoulement. Het verbod ligt tevens besloten in artikel 7 en artikel 13 van het IVBPR.

Naast internationale verdragen is Curaçao gebonden aan het internationale gewoonterecht. Zoals besproken geldt het internationale gewoonterecht voor alle landen, ongeacht of betreffende landen de relevante verdragen hebben geratificeerd. Het beginsel van non-refoulement is deel gaan uitmaken van het internationale gewoonterecht. Redenen hiervoor zijn volgens de algemene opvatting dat, ten eerste, het non-refoulement-beginsel in verschillende verdragen is opgenomen⁷³, waarbij de meeste Staten partij zijn bij op zijn minst één van die verdragen. Ten tweede blijkt dit uit verklaringen van de algemene vergadering van de VN en mededelingen van het UNHCR. Ten derde heeft het non-refoulement een plaats gekregen in verreweg de meeste nationale wetgevingen van landen.⁷⁴

Definitie non-refoulement in internationaal gewoonterecht

Het UNHCR heeft eind jaren 90 aan de Britse rechtsgeleerden Sir Elihu Lauterpacht en Sir Daniel Bethlehem gevraagd de reikwijdte en de inhoud van het beginsel van non-refoulement te onderzoeken.⁷⁵ In het kader van het verbod op refoulement bespreken zij de rechtsgeldigheid van dit beginsel ten aanzien van Staten die geen partij zijn van het Vluchtelingenverdrag en hierdoor ook niet direct aan diens bepalingen gebonden zijn. Volgens Lauterpacht en Bethlehem wordt het verbod van refoulement al sinds 1982 beschouwd als *jus cogens*.⁷⁶ Het beginsel van non-refoulement is onderdeel van het internationaal gewoonterecht en alle Staten zijn – verdragspartner of niet – hieraan gebonden. Het UNHCR heeft zich aan dit oordeel gecommitteerd.⁷⁷ Het beginsel van non-refoulement houdt volgens het UNHCR tevens een verplichting in voor Staten om, voorafgaand aan de uitvoering van een verwijderingsmaatregel, vast te stellen of degene die zij van hun grondgebied willen verwijderen niet wordt blootgesteld aan het gevaar van ernstige schendingen van de mensenrechten, zoals neergelegd in artikel 3 EVRM.⁷⁸

⁷⁰ EHRM 2 mei 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0502JUD003024096 (*D/Verenigd Koninkrijk*).

⁷¹ EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*).

⁷² EHRM 17 december 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1217JUD002596494 (*Ahmed/Oostenrijk*).

⁷³ Lauterpacht & Bethlehem 2001, p. 87 & 147.

⁷⁴ Lauterpacht & Bethlehem 2001, p. 87 & 147.

⁷⁵ Lauterpacht & Bethlehem 2001.

⁷⁶ Lauterpacht & Bethlehem 2001, p. 141.

⁷⁷ UNHCR 2007.

⁷⁸ www.unhcr.org (zoek op *extraterritorial application non-refoulement*).

§ 3.2.4 Reikwijdte

De reikwijdte van het beginsel van non-refoulement is afhankelijk van de wettelijke bepaling waarop in een specifiek geval beroep wordt gedaan. Echter, gezien het feit dat het beginsel onderdeel uitmaakt van het internationaal recht, kan de reikwijdte en de inhoud van het beginsel onder internationaal gewoonterecht worden bepaald aan de hand van de grootste gemene deler van de verdragsbepalingen die hiervoor de grondslag bieden.⁷⁹

Het verbod is niet onomstreden gebleken. Bij het opstellen van het Vluchtelingenverdrag werd het verbod van refoulement aangeduid als:

“[...] an exceptional limitation of the sovereign right of States to turn back aliens to the frontiers of their country of origin.”⁸⁰

Een halve eeuw later wordt het verbod door sommige Staten beschouwd als ‘*blank cheque*’ voor immigranten die beweren bescherming nodig te hebben en klagen Staten dat er weinig ruimte overblijft voor uitvoering en bepaling van autonoom asielbeleid.⁸¹

§ 3.2.5 Procedurele waarborgen artikel 3 EVRM

De waarborging van de rechten zoals neergelegd in het EVRM, inclusief artikel 3 en het daaruit voortvloeiende verbod op refoulement, is afhankelijk van het bestaan van procedurele garanties om effectief te kunnen zijn. Het EHRM benadrukt in haar jurisprudentie dat het EVRM bedoeld is om rechten te garanderen die niet slechts theoretisch en illusoir zijn, maar die doeltreffend en praktisch zijn.⁸² Door het ontbreken van dergelijke procedurele garanties kan een mensenrecht in het geding komen, omdat in de praktijk niet of slechts minimaal gebruikgemaakt kan worden van het recht in kwestie.

Op het moment dat de afwijzing van een asielaanvraag er mogelijk toe leidt dat het recht uit artikel 3 EVRM wordt geschonden, speelt artikel 13 EVRM een belangrijke rol om recht uit artikel 3 EVRM te doen gelden. Immers, als er geen effectief rechtsmiddel kan worden aangewend tegen een beslissing die tot een mogelijke schending van artikel 3 EVRM leidt, dan verliest de bescherming die artikel 3 EVRM beoogt te garanderen aan waarde.

Het EHRM gaat er in haar jurisprudentie over het algemeen van uit dat de beoordeling van de rechtmatigheid van de procedure rondom een asielaanvraag, waarin aanvrager zich beroept op artikel 3 EVRM, moet worden gezien in het licht van artikel 13 EVRM en niet artikel 6 EVRM, het recht op een eerlijk proces.⁸³ Reden hiervoor is het ontbreken van een *criminal charge*, een vereiste om beroep te kunnen doen op artikel 6 EVRM.

In de zaak *Jabari tegen Turkije*⁸⁴ koppelt het EHRM twee belangrijke procedurele gevolgen aan het absolute karakter van artikel 3 EVRM: een onafhankelijke rigoureuze controle en de opschortende werking van een rechtsmiddel. In de toen voorliggende zaak ging het om de afwijzing van een asielaanvraag van een persoon met de Iraanse nationaliteit in Turkije. De reden van afwijzing was gelegen in het enkele feit dat de aanvrager niet binnen de gestelde termijn van vijf dagen het

⁷⁹ Battjes 2006, p. 13.

⁸⁰ Gammeltoft-Hansen 2011, p. 14.

⁸¹ Bem 2004.

⁸² EHRM 13 mei 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0513JUD000669474 (*Artico/Italië*).

⁸³ EHRM 5 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1005JUD003965298 (*Maaouia/Frankrijk*).

⁸⁴ EHRM 11 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598 (*Jabari/Turkije*).

verzoek had ingediend. Om die reden werd het verzoek ontoelaatbaar geacht. Hierop is een bevel tot deportatie aan de aanvraagster uitgevaardigd. Het beroep wat aanvraagster tegen genoemd bevel instelde bij het Administratief Gerechtshof in Turkije, werd tevens afgewezen. Het EHRM beredeneerde wat betreft de gestelde tijdslimiet dat:

“[...] het automatisch en op mechanische wijze toepassen van een dergelijk korte tijdslimiet afgewogen dient te worden tegen de bescherming van de fundamentele waarde volgend uit artikel 3 EVRM.”⁸⁵

Met betrekking tot het ingestelde beroep tegen het deportatiebevel heeft het Hof geoordeeld dat de aanvraagster wél de mogelijkheid heeft gehad om de rechtmatigheid van de deportatie te betwisten, maar onvoldoende mogelijkheid is geboden om haar claim met betrekking tot het folteringsgevaar dat zij riskeerde inhoudelijk te laten beoordelen. Daarnaast ontbrak verzoekster de mogelijkheid om de op handen zijnde deportatie op te schorten.

Het Hof achtte dat de *“[...] onomkeerbare aard van de schade die kan optreden als het risico van foltering of mishandeling realiteit zou worden en het belang dat het Hof hecht aan hetgeen is bepaald in artikel 3 EVRM”* vereist dat het recht op een effectief rechtsmiddel, volgend uit artikel 13 EVRM, in dergelijke gevallen zo moet worden uitgelegd dat een onafhankelijke, rigoureuze controle wordt uitgevoerd naar aanleiding van een claim waarbij substantiële redenen zijn aangevoerd die betogen dat er een reëel risico bestaat op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Om diezelfde reden dient volgens het Hof ook de mogelijkheid te bestaan om een uitzettingsmaatregel op te schorten.⁸⁶

Indien het hanteren van een tijdslimiet bij een asielaanvraag ervoor zorgt dat iemands claim op internationale bescherming op grond van artikel 3 EVRM, onvoldoende inhoudelijk beoordeelt kan worden, levert deze beperking strijd op met hetgeen artikel 3 EVRM beoogd te waarborgen. Het toepassen van een tijdslimiet levert in dat geval namelijk een te grote kans op dat het risico van schending van het recht uit artikel 3 EVRM zich daadwerkelijk voltrekt in het land waarnaar de persoon wordt uitgezet.

Binnen de asielpprocedure moet in elke fase de afweging worden gemaakt of een gestelde grens of inperking in verhouding staat tot het fundamenteel belang dat volgt uit waarborging van artikel 3 EVRM. Gevolg hiervan is ook dat de wettelijk ingestelde rechtsmiddelen door autoriteiten niet op een zodanige manier mogen worden vormgegeven dat ze in de praktijk ineffectief en als gevolg daarvan niet beschikbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overhaaste verwijdering van een vreemdeling. In de zaak *Labsi tegen Slowakije*⁸⁷ is de verzoeker één werkdag na de afwijzing van zijn asielaanvraag het land uitgezet. Hoewel de verzoeker in theorie de mogelijkheid had om hiertegen een rechtsmiddel aan te wenden, werd deze mogelijkheid hem in de praktijk ontnomen.

Daarnaast heeft het Hof het belang benadrukt van het recht op informatie, over onder andere de beschikbare rechtsmiddelen, voor personen die een land worden uitgezet. Dit om hen in staat te stellen daadwerkelijk toegang te krijgen tot een beroepsprocedure. Betrokkenen hebben tevens recht op informatie over het inschakelen van rechtsbijstand.⁸⁸

⁸⁵ EHRM 11 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598 (*Jabari/Turkije*), § 40.

⁸⁶ EHRM 11 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598 (*Jabari/Turkije*), § 50.

⁸⁷ EHRM 15 mei 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0515JUD003380908 (*Labsi/Slowakije*), §39.

⁸⁸ EHRM 23 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509 (*Hirsi Jamaa/Italië*), §204.

Curaçao koppelt haar asielbeleid aan artikel 3 EVRM en het daaruit volgende beginsel van non-refoulement. Het beginsel van non-refoulement vindt zijn grondslag in de positieve verplichting die het EHRM leest in artikel 3 EVRM. Curaçao is zowel op grond van het EVRM als krachtens het internationaal gewoonterecht verplicht conform het verbod van refoulement te handelen. Het recht dat is neergelegd in artikel 3 EVRM is een absoluut recht en mag diensgevolge niet worden beperkt. In asielzaken komt een beroep op artikel 3 EVRM over het algemeen neer op een beroep op het non-refoulement-beginsel. Een Staat dient het asielbeleid zo in te richten dat dit recht daadwerkelijk gegarandeerd wordt, zoals is beoogd met artikel 3 EVRM. Ook Curaçao is bij de uitvoering van haar asielbeleid verplicht zodanig te handelen dat asielzoekers niet worden blootgesteld aan een reëel risico dat de rechten neergelegd in artikel 3 EVRM worden geschonden, ook buiten haar jurisdictie.

In het huidige asielbeleid wordt een tijdslimiet gesteld waarbinnen asiel dient te worden aangevraagd. Dit kan alleen *“onmiddellijk bij binnenkomst aan de officiële grens van Curaçao [...] bij de officiële autoriteiten op Curaçao en bij geen enkel andere organisatie [...]”*.⁸⁹ Na het verstrijken van de tijdslimiet kan geen asielverzoek meer worden ingediend, ook niet indien de asielaanvrager claimt schending van zijn/haar recht op basis van artikel 3 EVRM te riskeren. Zelfs wanneer een Venezolaan erin zou slagen op het juiste moment bij de juiste autoriteiten asiel aan te vragen op Curaçao, zijn de regels omtrent het instellen van een rechtsmiddel, indien diens verzoek om asiel wordt afgewezen, onvoldoende duidelijk gemaakt.

Het stellen van een dergelijk strikt tijdslimiet is een onaanvaardbare inperking van artikel 3 EVRM, nu het weigeren een asielaanvraag in behandeling te nemen en het geclaimde zorgvuldig te beoordelen tot gevolg kan hebben dat de betrokkene wordt uitgezet naar een land waar hij/zij gevaar loopt. Het recht dat artikel 3 EVRM tracht te waarborgen, verliest aan waarde op Curaçao omdat het aanwenden van een effectief rechtsmiddel onvoldoende geregeld is. Het uitzetten van asielzoekers, wiens asielaanvragen op Curaçao niet worden gehoord, levert derhalve een schending op van artikel 3 EVRM.

Bovenstaande conclusie volgt uit hetgeen is onderzocht in dit rapport en heeft enkel betrekking op analyse van regelgeving. Gezien de aard, doel en omvang van dit onderzoek is geen diepgaand onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke uitvoering van de regelgeving. Echter, meerdere NGO's en mensenrechtenorganisaties, zoals het UNHCR, de ombudsman van Curaçao, Amnesty International en Refugees International, concluderen dat ook de uitvoering van het Curaçaos asielbeleid strijd oplevert met hetgeen bepaald in artikel 3 EVRM.

De Adviescommissie Vreemdelingenzaken betoogt in maart 2019 dat het asielbeleid van Curaçao, gezien de strijd ervan met artikel 3 en artikel 13 EVRM, door middel van een Koninklijk besluit dient te worden geschorst of vernietigd.⁹⁰ Welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden het Koninkrijk heeft ten aanzien van de huidige situatie op Curaçao worden in het volgende hoofdstuk besproken.

⁸⁹ www.gobiernu.cw (zoek op *Posishon di Gobi*)

⁹⁰ *Het Koninkrijk en internationale bescherming van (asiel)migranten 2019*, p. 18.



Hoofdstuk 4

Constitutionele verantwoordelijkheid Koninkrijk

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag: *welke verantwoordelijkheid heeft het Koninkrijk der Nederlanden ten opzichte van mensenrechtenschendingen die plaatsvinden in Curaçao?* Het hoofdstuk wordt ingeleid met een toelichting op het Statuut (§4.1), daarop volgt een beschrijving van de Koninkrijkshistorie (§4.2). Na deze meer inleidende paragrafen volgt een analyse van de inhoudelijke bepalingen uit het Statuut (§4.3). Hierna wordt besproken hoe er op Koninkrijksniveau is gehandeld ten aanzien van de vluchtelingenstroom naar Curaçao (§4.4). Het hoofdstuk eindigt met een concluderend antwoord op de in dit hoofdstuk centraal staande deelvraag (§4.5).

§4.1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt de staatkundige relatie tussen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Het Statuut is de hoogste regeling binnen het Koninkrijk.⁹¹ Het beschrijft de aangelegenheden van het Koninkrijk en stelt daarmee indirect wat de autonome aangelegenheden van de landen zijn. Dit onderscheid is grofweg gemaakt door de limitatieve opsomming van Koninkrijksaangelegenheden in artikel 3 Statuut.

Sinds 1954 is de rechtsorde van het Koninkrijk verankerd in het Statuut. Het is sindsdien niet eenvoudig gebleken deze rechtsorde juridisch te duiden. Gerhard Hoogers, voormalig hoogleraar constitutioneel recht aan de Universiteit van Groningen, beschrijft de rechtsorde uit het Statuut als volgt:

“Het Statuut is een in de wereld nogal eigensoortige samenwerkingsconstructie, waarin confederatieve, federale maar ook eenheidsstatelijke elementen gecombineerd worden en daarnaast op een onvergelijkbare wijze geprobeerd wordt om vier onderling zeer ongelijksoortige delen in één staatsrechtelijk verband samen te doen werken.”⁹²

Hoewel de officiële toelichting op het Statuut de reden voor deze *eigensoortige samenwerkingsconstructie* ziet in de verbondenheid van de drie landen met het Koningshuis en de gemeenschappelijke rechtsovertuigingen van de bevolkingen⁹³, is deze constructie in feite het resultaat van het pijnlijke koloniale verleden van Nederland en de geforceerde dekolonisatie die in de jaren na de Tweede Wereldoorlog volgde. Gio Ten Berge, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Utrecht, zegt hierover het volgende:

“Het Koninkrijk is geen eenheidsstaat, omdat het nu juist de bedoeling is de Caribische landen autonomie te geven. Het is geen federatie, omdat een afzonderlijk federaal niveau met federaal parlement en federaal hooggerechtshof ontbreekt. De overkoepelende eenheid van het Koninkrijk heeft als gevolg van de autonomie weinig zeggenschap over de inwoners van de landen. Het is ook geen statenbond, confederatie of gemenebest van volkenrechtelijk zelfstandige staten. De regeringsnotitie besluit deze typologie met de conclusie dat er sprake is van

⁹¹ Ingevolge artikel 5 lid 2, 48 Statuut en *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 17.

⁹² Hoogers, in: *T&C Statuut & Grondwet 2018*, Inleiding Statuut, aant. 1.

⁹³ *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 9.

een type sui generis. Deze slappe uitkomst blijft hangen binnen het begrensde denkkader van de oude typologie en verzuimt bij te dragen aan nadere begripsvorming over wat het Koninkrijk dan wel is. Dat betere begrip blijft uit, omdat niet de link wordt gelegd met het internationaal dekolonisatierecht. Daarmee blijft onvoldoende inzicht bestaan in het probleem dat het Koninkrijk een politiek product is van polderende multinationale staatsvorming: een voortdurende worsteling met dekolonisatie en nationalisme.”⁹⁴

Volgens Mito Croes, voormalig politicus en lid van de Raad van State, werd er bij de formulering van het Statuut om politieke redenen alles aan gedaan om de indruk te wekken dat er sprake zou zijn van een federale rechtsorde, waarbij alle landen aan elkaar gelijk en nevensgeschikt zijn.⁹⁵ De nadruk die daarbij werd gelegd op de autonomie en gelijkwaardigheid van de landen is sterk gekleurd door de tijdsperiode waarin het Statuut is opgesteld.⁹⁶ Ondanks de bewoordingen en richting van de preambule van het Statuut, is de federale structuur van het Statuut tijdens de Statuutbesprekingen op een helling gezet. De Koninkrijksorganen zijn in de praktijk Nederlandse organen. Hierdoor is de invulling die wordt gegeven aan Koninkrijksaangelegenheden voornamelijk Nederlands. Om die reden en door de terminologie in de formulering van de Koninkrijksaangelegenheden is een hiërarchische gezagsstructuur ontstaan, waarbij de Caribische landen ondergeschikt zijn aan Nederland.⁹⁷ In dit kader zijn de Caribische landen steeds meer nadruk gaan leggen op de begrenzing van Koninkrijksaangelegenheden, uit angst voor te veel ongewilde inmenging van het Koninkrijk, beter gezegd: inmenging door Nederland.⁹⁸

De kritiek richt zich niet alleen tot het soort juridische rechtsorde, maar ook op het Statuut zelf. Van Helsdingen, tijdenlang raadsadviseur bij het ministerie Overzeese Gebiedsdelen, sprak in 1957 al van een oprichtingsdocument met veel “labyrinten en kronkelwegen”.⁹⁹ Ook Croes had stevige kritiek op het Statuut. Hij sprak over een constitutioneel document met een hybridisch karakter en misleidend woordgebruik. Croes schrijft in 2006 kort maar krachtig:

“Noch wat betreft systematiek, noch wat betreft terminologie is het Statuut helder.”¹⁰⁰

§4.2 Koninkrijkshistorie

In 1941 stelden de Amerikaanse president Roosevelt en de Britse premier Churchill hun doelen voor de naoorlogse wereld op in hun *Atlantic Charter*. De strijd die de geallieerden voerden werd hiermee ook een symbolische strijd tegen iedere vorm van onderdrukking en voor het recht tot zelfbeschikking van ieder volk, waar ook ter wereld. Hiermee werd een nieuwe benadering van het kolonialisme, de naoorlogse zienswijze, verder bevestigd en in feite ook opgelegd.¹⁰¹ Tijdens de Tweede Wereldoorlog

⁹⁴ Berge, ten, 2015, p. 178.

⁹⁵ Croes 2006, p. 67.

⁹⁶ Croes 2006, p. 68.

⁹⁷ Croes 2006, p. 28 & 33.

⁹⁸ Croes 2006, p. 28.

⁹⁹ Helsdingen, van, 1957, p. 164.

¹⁰⁰ Croes 2006, p. 23 & 26.

¹⁰¹ Oostindie & Klinkers (deel I) 2001, p. 42.

bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit Indonesië, Nederland, de Nederlandse Antillen, Nederlands-Nieuw-Guinea en Suriname.

In 1945 riep Indonesië eenzijdig haar onafhankelijkheid uit. Het duurde echter tot 1949 tot Nederland de soevereiniteit overdroeg aan Indonesië.¹⁰² Het Statuut introduceerde in 1954 een nieuwe rechtsorde waarin drie landen, Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, ieder zelfstandig de eigen belangen behartigen, zich op voet van gelijkwaardigheid verplichten tot verzorging van de gemeenschappelijke aangelegenheden en elkaar wederkerige bijstand verlenen.¹⁰³ Gezien de grote verschillen in schaal, macht en ontwikkeling tussen de drie landen, werd het Statuut al ten tijde van het opstellen ervan voornamelijk gezien als politiek document en niet zozeer als een “*gaaf juridisch stuk*”.¹⁰⁴

In 1975 werd de statutaire band tussen het Koninkrijk en Suriname verbroken. Suriname werd onafhankelijk.¹⁰⁵ Tien jaar later, in 1985, verkreeg Aruba een ‘*status aparte*’. Aruba werd daarmee een separaat land binnen het Koninkrijk en verbrak het staatsverband met de Nederlandse Antillen.¹⁰⁶ Het Koninkrijk bestond vanaf dat moment opnieuw uit drie landen: Aruba, Nederland en de Nederlandse Antillen.

Deze verhouding bleef 25 jaar voortbestaan. In 2010 werden de, tot op heden laatste, staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden doorgevoerd. Curaçao en Sint Maarten zijn sinds deze hervormingen beide een eigen land binnen het Koninkrijk. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de status van bijzondere gemeenten van het land Nederland.¹⁰⁷ Het Koninkrijk bestaat nu uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten. Zie voor een schematische weergave van de huidige staatsinrichting van het Koninkrijk Bijlage 1 van dit rapport.

§4.3 Inhoudelijke bepalingen

Inmiddels is duidelijk welke onderwerpen het Statuut regelt en op welke samenstelling van de huidige rechtsorde het Statuut betrekking heeft. Om echter te achterhalen wat de constitutionele verantwoordelijkheid van het Koninkrijk is ten aanzien van de mensenrechtenschendingen in een van haar landen, is het van belang na te gaan wat de reikwijdte van de inhoudelijke bepalingen van het Statuut is en welke partij(en) hiervoor verantwoordelijkheid draagt/dragen. In de volgende paragrafen worden relevante bepalingen van het Statuut besproken.

¹⁰² Bij de overdracht van de soevereiniteit aan Indonesië, bleef Nieuw-Guinea in ‘Nederlandse handen’. Pas in 1962 droeg Nederland, onder druk van de internationale gemeenschap, Nieuw-Guinea over aan Indonesië.

¹⁰³ Preambule Statuut; Oostindie & Klinkers (deel I) 2001, p. 141.

¹⁰⁴ Oostindie & Klinkers (deel I) 2001, p. 145; Helsdingen, van, 1957, p. 152.

¹⁰⁵ Oostindie & Klinkers (deel II) 2001, p. 149.

¹⁰⁶ Rijkswet tot wijziging van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, houdende losmaking van Aruba uit het staatsverband van de Nederlandse Antillen.

¹⁰⁷ Artikel 134 Grondwet en de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

ARTIKEL 3

- LID 1 ONVERMINDERD HETGEEN ELDERS IN HET STATUUT IS BEPAALD, ZIJN AANGELEGENHEDEN VAN HET KONINKRIJK:
- A. DE HANDHAVING VAN DE ONAFHANKELIJKHEID EN DE VERDEDIGING VAN HET KONINKRIJK;
 - B. DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN;
 - C. HET NEDERLANDERSCHAP;
 - D. DE REGELING VAN DE RIDDERORDEN, ALSMEDE VAN DE VLAG EN HET WAPEN VAN HET KONINKRIJK;
 - E. DE REGELING VAN DE NATIONALITEIT VAN SCHEPEN EN HET STELLEN VAN EISEN MET BETREKKING TOT DE VEILIGHEID EN DE NAVIGATIE VAN ZEESCHEPEN, DIE DE VLAG VAN HET KONINKRIJK VOEREN, MET UITZONDERING VAN ZEILSCHEPEN;
 - F. HET TOEZICHT OP DE ALGEMENE REGELEN BETREFFENDE DE TOELATING EN UITZETTING VAN NEDERLANDERS;
 - G. HET STELLEN VAN ALGEMENE VOORWAARDEN VOOR TOELATING EN UITZETTING VAN VREEMDELINGEN;
 - H. DE UITLEVERING.
- LID 2 ANDERE ONDERWERPEN KUNNEN IN GEMEEN OVERLEG TOT AANGELEGENHEDEN VAN HET KONINKRIJK WORDEN VERKLAARD. ARTIKEL 55 IS DAARBIJ VAN OVEREENKOMSTIGE TOEPASSING

Artikel 3 van het Statuut geeft een limitatieve opsomming van de *aangelegenheden van het Koninkrijk*. Dit artikel is dan ook de primaire vindplaats van de onderwerpen die vallen onder de bevoegdheid van het Koninkrijk. Volgens de officiële toelichting zijn de zaken genoemd in sub a tot h aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheden, omdat deze bijdragen aan de eenheid en een betere verzorging van de belangen van de landen.¹⁰⁸ Hoewel artikel 3 is bedoeld om een limitatieve opsomming te geven van de Koninkrijksaangelegenheden, zijn deze ook elders in het Statuut geregeld. Zie hiervoor §4.3.5. Van oudsher is de regel dat de zaken, die ingevolge het Statuut worden gekwalificeerd als zijnde Koninkrijksaangelegenheden, vallen onder de bevoegdheden van het Koninkrijk en dat deze op eigen titel door diens organen mogen worden geregeld. Overige zaken zijn landsaangelegenheden en worden door de landen zelfstandig behartigd. Zie hiervoor §4.3.4.

Sub g: Algemene voorwaarden bij vreemdelingenwetgeving

Het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen is volgens artikel 3 lid 1 sub g Statuut een Koninkrijksaangelegenheid. De officiële toelichting op het Statuut voorziet deze aangelegenheid enkel van het volgende commentaar:

“Ook het toelatingsbeleid t.a.v. vreemdelingen is voor het overgrote deel landszaak. Vanwege het Koninkrijk moeten echter regelen kunnen worden gesteld omtrent vereisten, waaraan vreemdelingen in iedere geval moeten voldoen om te mogen worden toegelaten. De internationale positie van de Koninkrijk kan

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 1953/54, 3517, 2, p. 10.*

*daartoe nopen en verplichten. Toelating kan vanwege de Rijksregering niet worden opgelegd.*¹⁰⁹

In sub g wordt het Koninkrijk de bevoegdheid tot het stellen van kaderwetgeving op het gebied van het vreemdelingenrecht toebedeeld. Tot op heden is echter, behalve het opstellen van de Rijkvisumwet, geen gebruikgemaakt van deze bevoegdheid. Het vreemdelingenbeleid is dan ook primair een aangelegenheid van de afzonderlijke landen. Echter, alleen het Koninkrijk is bevoegd tot het stellen van vereisten waaraan een vreemdeling moet voldoen om te worden toegelaten. Waarom in de wettekst ook de *'uitzetting van vreemdelingen'* wordt genoemd maar in de toelichting enkel gesproken wordt van *'toelating'* is niet duidelijk.

In artikel 3 wordt dus een bevoegdheid ten aanzien van toelating en uitzetting van vreemdelingen toebedeeld aan het Koninkrijk en diens organen. In de toelichting op het Statuut wordt deze bevoegdheid echter beperkt door de stelling dat het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen juist voor het overgrote deel een belang is dat de landen autonoom dienen te behartigen. De bepalingen uit artikel 3 Statuut en de daarop geformuleerde toelichting wekken de schijn dat het Koninkrijk invloed wil *kunnen* hebben op het moment dat een situatie zich voordoet die het Koninkrijk zou kunnen schaden, maar behoudens deze situatie zo min mogelijk verantwoordelijkheid op zich wil nemen. Bij deze redenering lijkt het erop, gezien de toelichting op het Statuut, dat Nederland destijds voornamelijk mogelijke problemen met betrekking tot de internationale positie van het Koninkrijk voorzag omtrent de toelating van vreemdelingen en niet direct in relatie tot de uitzetting van vreemdelingen. Of deze instelling voortkomt uit de angst om een te grote inbreuk te maken op de autonome landen of wellicht om de lasten die het land Nederland hierbij zou moeten dragen te beperken, is onduidelijk.

Het stellen van algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen wordt aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheid, maar het vreemdelingenbeleid wordt gezien als primaire verantwoordelijkheid van de landen. Het Koninkrijk heeft de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van toelating en uitzetting van vreemdelingen wanneer de internationale positie van het Koninkrijk daartoe verplicht. Volgens Croes vervaagt de statutaire bevoegdheidsverdeling steeds meer vanwege internationale ontwikkelingen, waardoor de noodzaak voor beleidsafspraken op Koninkrijksniveau toeneemt.¹¹⁰ Ook stelt Croes dat de huidige internationale positie van het Koninkrijk, met name in Europees verband, veel meer verplicht dan ten tijde van het opstellen van het Statuut.¹¹¹

Regels omtrent de toelating en uitzetting van vreemdelingen vallen om legitieme redenen niet onder het concordantiebeginsel van artikel 39 Statuut, dat bepaalt dat de onderwerpen genoemd in dat artikel zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld dienen te worden.¹¹² Een te strak vasthouden aan dit beginsel kan namelijk een gezonde rechtsontwikkeling van de autonome landen in de weg staan.¹¹³ Daarbij moge duidelijk zijn dat het vreemdelingenrecht in alle landen van het Koninkrijk niet op overeenkomstige wijze te regelen valt, gezien het verschil in de juridische en economische capaciteit van de landen. Daartegenover staat dat juist voor wat betreft de waarborging van mensenrechten de toepassing van het concordantiebeginsel een groot verschil had kunnen maken

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 1953/54, 3517, 2, p. 11.*

¹¹⁰ Croes 2006, p. 76.

¹¹¹ Croes 2006, p. 78.

¹¹² Rogier & Biegelhaar 2018, p. 29.

¹¹³ Rogier 2016, p. 3.

in de huidige situatie op Curaçao, op zijn minst voor wat betreft de kwaliteit van de regelgeving en de toegang tot effectieve rechtsmiddelen.

Artikel 3 lid 1 sub g van het Statuut spreekt over een Koninkrijksaangelegenheid, waarbij landen *verantwoordelijk* zijn voor het vreemdelingenbeleid en het Koninkrijk een *bevoegdheid* kent ten aanzien van het stellen van algemene regels hieromtrent. Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruikgemaakt. Overigens stelt Croes hierover dat “zolang het Koninkrijk in extern verband de verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen binnen het gehele Koninkrijk, inclusief de Caribische rijkdelen geschiedt, er geen sprake kan zijn van ‘no go areas’ voor de organen van het Koninkrijk.”¹¹⁴

§ 4.3.2 Artikel 6 Statuut: Behartiging aangelegenheden

ARTIKEL 6

LID 1 DE AANGELEGENHEDEN VAN HET KONINKRIJK WORDEN IN SAMENWERKING VAN NEDERLAND, ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN BEHARTIGD OVEREENKOMSTIG NAVOLGENDE BEPALINGEN.

Artikel 6 Statuut is de inleidende bepaling van de tweede paragraaf van het Statuut. Het artikel geeft de kerngedachte van de tweede paragraaf weer. Binnen het rechtsverband van het Koninkrijk is sprake van een gebonden samenwerking der landen.¹¹⁵ Paul Bovend’Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Nijmegen, noemt het een staatsrechtelijk, federatief samenwerkingsverband van de vier landen van het Koninkrijk.¹¹⁶

Het tweede lid van de bepaling geeft het uitgangspunt dat niet enkel Koninkrijksorganen verantwoordelijkheid dragen voor de uitoefening van de Koninkrijksaangelegenheden maar ook de landsorganen.¹¹⁷ Deze verplichting tot samenwerking kent ook grenzen, zo blijkt uit andere bepalingen uit de tweede paragraaf van het Statuut. De Caribische landen hebben veel vrijheid in hun beslissing om al dan niet aan de behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden deel te nemen.¹¹⁸

Artikel 6 Statuut kent met name verantwoordelijkheden toe aan de landen van het Koninkrijk. Zij dienen in onderlinge samenwerking naast hun landsbelangen ook de belangen van het Koninkrijk te behartigen.

§ 4.3.3 Artikel 36 Statuut: Hulp en bijstand

ARTIKEL 36

NEDERLAND, ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN VERLENEN ELKANDER HULP EN BIJSTAND

Bij de beantwoording van de vraag wat de constitutionele verantwoordelijkheid van het Koninkrijk is ten aanzien van mensenrechtenschendingen en het recht op asiel, lijkt artikel 36 Statuut een interessante bepaling. De preambule geeft als fundamenteel standpunt voor de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk dat zij elkaar wederkerig bijstand verlenen. Paragraaf 3 van het Statuut

¹¹⁴ Croes 2006, p. 67.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 11.

¹¹⁶ Bovend’Eert, in: *T&C Statuut & Grondwet 2018*, artikel 6 Statuut, aant. 1.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 11.

¹¹⁸ Bovend’Eert, in: *T&C Statuut & Grondwet 2018*, artikel 6 Statuut, aant. 2.

genaamd ‘Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking’ is hiervan een uitwerking. Artikel 36 is een inleidende bepaling die een algemene verplichting oplegt aan de landen om elkaar hulp en bijstand te verlenen. Ook waar de landen zelfstandig handelen, dat wil zeggen bij landsaangelegenheden, dienen zij rekening te houden met elkaar. De landen dienen elkaar moreel en materieel te steunen en te helpen waar dit redelijkerwijs mogelijk is.¹¹⁹ Uit de officiële toelichting blijkt dat er ook buiten de reikwijdte van Koninkrijksaangelegenheden plaats is voor onderlinge samenwerking, namelijk ten aanzien van landsaangelegenheden.¹²⁰ Het uitgangspunt van de samenwerking die ten grondslag ligt aan de bepalingen uit de derde paragraaf, is dat die vrijwillig plaatsvindt.¹²¹ Daarbij kan worden opgemerkt dat Nederland als het meest kapitaalkrachtige land van het Koninkrijk, bij uitstek het land is dat in staat is de andere landen op allerlei gebieden bijstand te verlenen.¹²²

Artikel 36 Statuut verplicht de landen van het Koninkrijk tot vrijwillige samenwerking, hulp en bijstand zowel moreel als materieel. Zowel Aruba als Curaçao hebben inmiddels een ondersteuningsverzoek bij Nederland ingediend op grond van artikel 36 Statuut. In §4.4 wordt hier nader op ingegaan. Op dit punt is het Statuut wederom onvoldoende specifiek. Croes beschrijft deze bepaling als gebrekkig.¹²³ Het spreekt van een *algemene verplichting* van de landen om elkaar bijstand en hulp te verlenen, maar het uitgangspunt hierbij is dat de samenwerking *vrijwillig* plaatsvindt. Artikel 36 van het Statuut laat zich niet destilleren tot concrete bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

§ 4.3.4 Artikel 41 Statuut: Eigen aangelegenheden

ARTIKEL 41

LID 1 NEDERLAND, ARUBA, CURAÇAO EN SINT MAARTEN BEHARTIGEN ZELFSTANDIG HUN EIGEN AANGELEGHEDEEN.

LID 2 DE BELANGEN VAN HET KONINKRIJK ZIJN MEDE VOORWERP VAN ZORG VOOR DE LANDEN.

De inleidende bepaling van paragraaf vier ‘*De staatsinrichting van de landen*’ geeft uitdrukking aan een andere grondgedachte van het Statuut. De landen van het Koninkrijk zijn in beginsel zelfstandige entiteiten, die onder eigen verantwoordelijkheid hun eigen bevoegdheden uitoefenen.¹²⁴ Wat de reikwijdte is van de landsaangelegenheden is niet expliciet opgenomen in het Statuut. Het onderscheid wordt gemaakt door de limitatieve opsomming van Koninkrijksaangelegenheden in onder meer artikel 3 Statuut. Hetgeen daarbuiten valt, kan worden beschouwd als landsaangelegenheden.¹²⁵

Artikel 6 van het Statuut bepaalt dat landsorganen waar mogelijk worden ingeschakeld bij het behartigen van Koninkrijksaangelegenheden. Het tweede lid van artikel 41 bepaalt dat wanneer de landsorganen handelen ter uitvoering van diens eigen landsaangelegenheden, de belangen van het Koninkrijk hierbij in acht moeten worden genomen. Het feit dat Koninkrijksorganen bij de uitoefening

¹¹⁹ Kamerstukken II 1953/54, 3517, 2, p. 14.

¹²⁰ Kamerstukken II 1953/54, 3517, 2, p. 9.

¹²¹ Bovend'Eert, in: *T&C Statuut & Grondwet 2018*, inleidende opmerkingen paragraaf 3 Statuut, aant. 1.

¹²² Rijn, van, 1999, p. 92 e.v.

¹²³ Croes 2006, p. 49.

¹²⁴ Hoogers, in: *T&C Statuut & Grondwet 2010*, artikel 41 Statuut, aant. 1.

¹²⁵ Van Helsdingen 1957, p. 484-485.

van bevoegdheden van het Koninkrijk tevens de landsbelangen moeten dienen, is niet expliciet vermeld in het Statuut maar wordt beschouwd als ongeschreven norm van *Koninkrijksloyaliteit*.¹²⁶

§ 4.3.5 Artikel 43 Statuut: Menselijke rechten en vrijheden

ARTIKEL 43

LID 1 ELK DER LANDEN DRAAGT ZORG VOOR DE VERWEZENLIJING VAN DE FUNDAMENTELE MENSELIJKE RECHTEN EN VRIJHEDEN, DE RECHTSZEKERHEID EN DE DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR.

LID 2 HET WAARBORGEN VAN DEZE RECHTEN, VRIJHEDEN, RECHTSZEKERHEID EN DEUGDELIJKHEID VAN BESTUUR IS AANGELEGENHEID VAN HET KONINKRIJK.

Behalve in artikel 3 wordt ook in artikel 43 van het Statuut een Koninkrijksaangelegenheid geformuleerd. Het eerste lid geeft een rechtsplicht voor de landen van het Koninkrijk. Het tweede lid geeft het Koninkrijk de mogelijkheid om toezicht te houden op de gestelde rechtsplichten genoemd in lid 1, zoals fundamentele mensenrechten. De betekenis van de zinsnede *'fundamentele menselijke rechten en vrijheden'* wordt bepaald door mensenrechtenverdragen zoals het EVRM.¹²⁷ De officiële toelichting op het Statuut stelt over artikel 43 het volgende:

*“De zorg voor de verwezenlijking in de landen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur is een taak van de landen. Het is echter in het belang van het Koninkrijk, dat deze taak inderdaad wordt vervuld. Het Koninkrijk moet de daarvoor geëigende maatregelen kunnen nemen, indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan.”*¹²⁸

Onder meer naar aanleiding van herhaaldelijk beroep op het tweede lid van artikel 43 Statuut is de Raad van State verzocht een advies uit te brengen over de reikwijdte van deze bepaling.¹²⁹ Beide Kamers en de Koninkrijksregering hebben zich aan het oordeel van de Raad van State gecommitteerd.¹³⁰ De Raad van State geeft aan dat artikel 43 lid 2 Statuut wel kan dienen als maatstaf voor een antwoord op de vraag of het Koninkrijk op enig moment tot ingrijpen bevoegd is en dat maatschappelijke veranderingen in en buiten het Koninkrijk daarbij een rol kunnen spelen, maar dat aan de bepaling zelf geen concrete bevoegdheden kunnen worden ontleend.¹³¹ De Raad spreekt van een medeverantwoordelijkheid die het Koninkrijk heeft op grond van het tweede lid van artikel 43 Statuut.

Ultimum remedium

De landen zijn autonoom, ook in het verwezenlijken van de fundamentele mensenrechten, maar als blijkt dat zij deze niet kunnen of willen verzekeren, is het Koninkrijk aanvullend verantwoordelijk om dit te waarborgen.¹³² Uit de officiële toelichting volgt dat *dwingend* optreden van het Koninkrijk in het

¹²⁶ Hoogers, in: *T&C Statuut en Grondwet 2010*, artikel 41 Statuut, aant. 2.

¹²⁷ *Kamerstukken II 2010/11*, 32500-IV, 50.

¹²⁸ *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 15.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-IV, 52.

¹³⁰ Hoogers, in: *T&C Statuut en Grondwet 2018*, artikel 43 Statuut, aant. 3.

¹³¹ Hoogers, in: *T&C Statuut en Grondwet 2018*, artikel 43 Statuut, aant. 3; *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-IV, 52.

¹³² *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-IV, 52, p. 3.

kader van artikel 43 lid 2 Statuut als absoluut *ultimum remedium* moet worden beschouwd. Bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur dient rekening te worden gehouden met de middelen waarover het betreffende land beschikt. Het enkel tekortschieten van een landsorgaan mag niet leiden tot dwingend optreden en slechts wanneer er geen redres van de ontoelaatbare situatie in het land zelf mogelijk is, kan optreden door het Koninkrijk in overweging worden genomen. De wijze waarop moet worden gereageerd is afhankelijk van de omstandigheden. Hierover wordt dus niet voldoende duidelijkheid verschaft in de toelichting. Wel kan proportionaliteit als algemeen uitgangspunt genomen worden: het ingrijpen mag niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is onder de specifieke omstandigheden.¹³³ De Raad van State bepleit echter ook het volgende:

“[...] 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 verdrongen is.’”¹³⁴

De strenge vereisten die zijn verbonden aan dwingend optreden moeten er dus niet toe leiden dat het Koninkrijk pas ingrijpt op het moment dat er sprake is van een onhoudbare situatie. De waarborgfunctie omhelst dus een preventieve maatregel die in uitzonderlijke gevallen kan worden ingezet.

Waarborgfunctie van landsaangelegenheid

De oorzaak van het feit dat deze Koninkrijksaangelegenheid 40 artikelen verder in het Statuut te vinden is in vergelijking met de overige Koninkrijksaangelegenheden, ligt in de voorbereidingsgeschiedenis van het Statuut. Suriname wees er namelijk op dat er een duidelijk verschil zou moeten zijn tussen Koninkrijksaangelegenheden die uit de aard van de bevoegdheid primair aan het Koninkrijk toekomen - zoals de bevoegdheden uit artikel 3 - en taken van het Koninkrijk waarbij het met name gaat om het houden van toezicht en het waarborgen van zaken die primair tot de aangelegenheden van de landen behoren. De bepaling uit artikel 43 lid 2 Statuut zou onder het laatstgenoemde vallen. De visie van Suriname is door de overige landen overgenomen. De bepaling is uit artikel 3 geschrapt en overgeheveld naar artikel 43 Statuut, om het onderscheid duidelijk te laten blijken.¹³⁵

De ontstaansgeschiedenis van het Statuut leert ons hoe we de bepalingen uit artikel 3 en artikel 43 Statuut moeten interpreteren. Het Koninkrijk bekleedt in het kader van onder andere de verwezenlijking van mensenrechten een *‘waarborgfunctie’*. De landen van het Koninkrijk dragen dus grote verantwoordelijkheid bij het verwezenlijken van de beginselen uit artikel 43 Statuut. Er rust een juridische plicht op de landen om hieraan te voldoen.¹³⁶ Jaime Saleh, bijzonder hoogleraar constitutioneel Koninkrijksrecht aan de Universiteit van Utrecht, zegt hierover het volgende:

¹³³ *Kamerstukken II 1953/54*, 3517, 2, p. 15.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 34000-IV, 52, p. 3.

¹³⁵ Van Helsdingen 1957, p. 484-485; Croes 2006, p. 37.

¹³⁶ Broekhuijse 2012, p. 181.

“Een belangrijk aspect dat bij dit alles veelal uit het oog wordt verloren, is dat autonomie een enorme verantwoordelijkheid met zich brengt. Men kan niet volstaan met zich – met een beroep daarop – af te zetten tegen derden.

Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn jegens hun bevolkingen verantwoordelijk voor het door hen gevoerde beleid. Daarvoor is het land immers autonoom geworden. Een land is pas echt autonoom c.q. soeverein en bestuurders en volksvertegenwoordigers gedragen zich pas als zodanig, als zij zich houden aan de eerder genoemde internationaalrechtelijke verplichtingen inzake de fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de rechtsstatelijke eisen van deugdelijkheid van bestuur. Anders zijn autonomie en soevereiniteit in feite lege woorden en pseudo-verschijnselen.”¹³⁷

De verwezenlijking van mensenrechten is dus een landsaangelegenheid, de waarborging ervan een Koninkrijksaangelegenheid. De Raad van State geeft aan dat geen concrete bevoegdheden volgen uit artikel 43 lid 2 van het Statuut en spreekt over een mede/aanvullende *verantwoordelijkheid* van het Koninkrijk. De Koninkrijksregering heeft zich aan het oordeel van de Raad van State gecommitteerd. Het lijkt erop dat het kabinet de conclusies van het advies van de Raad van State onvoldoende tot zich heeft door laten dringen, zo blijkt uit de reactie van staatssecretaris Knops op de volgende vraag van de D66:

“Welke rol speelt Nederland, gelet op artikel 43 van het Statuut, bij het waarborgen van het fundamentele mensenrecht op non-refoulement? Wat zou Nederland nog meer kunnen doen om te waarborgen dat fundamentele mensenrechten met betrekking tot asielzoekers en vluchtelingen worden nageleefd?[...]”¹³⁸

In de haar reactie manoeuvreert het kabinet handig om de invulling van artikel 43 heen door in te gaan op de hulp en bijstand op grond van artikel 36 Statuut:

“[...] Uit artikel 43, eerste lid, van het Statuut volgt dat elk van de vier autonome landen van het Koninkrijk zelf zorg draagt voor de verwezenlijking van mensenrechtelijke verplichtingen. Het waarborgen van mensenrechten is op grond van artikel 43, tweede lid, een aangelegenheid van het gehele Koninkrijk. Bij de verwezenlijking van mensenrechten kan een land van het Koninkrijk de hulp inroepen van andere landen van het Koninkrijk. Deze stap is op 10 januari 2019 door Curaçao gezet, door een bijstandsverzoek aan Nederland te richten waarin het land ondersteuning vraagt op verschillende onderdelen van de vreemdelingenketen en bij de naleving van internationale verplichtingen. De respons op dit bijstandsverzoek wordt momenteel door het kabinet vormgegeven en biedt de gelegenheid om Curaçao te ondersteunen om het recht op non-refoulement op een adequate manier te beschermen.”¹³⁹

¹³⁷ Saleh 2011, p. 21.

¹³⁸ *Aanhangsel Handelingen II 2018/19*, 1522, vraag 9.

¹³⁹ *Aanhangsel Handelingen II 2018/19*, 1522, antwoord vraag 9.

Het Statuut is onduidelijk en op verschillende wijzen te interpreteren. Het kabinet houdt veilig afstand van enige toe-eigening van verantwoordelijkheid met betrekking tot de migratiestroom naar Caribische landen, maar het oordeel van de Raad van State is duidelijk: het waarborgen van fundamentele mensenrechten zoals die uit het EVRM is een (mede) verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. De veranderende internationale context leidt er volgens de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) bovendien toe dat sneller dan in het verleden het toepassen van de waarborgfunctie noodzakelijk kan zijn.¹⁴⁰

§4.4 Status quo

Het grootste buurland

In een beleidsnotitie uit 2009 beschrijft de Nederlandse regering Venezuela nog als een land waar een levendig democratisch debat plaatsvindt.¹⁴¹ Later dat jaar worden in de Kamer de eerste zorgen geuit over Venezuela en dan met name de politieke mensenrechtensituatie en de houdbaarheid van de sociale voorzieningen in het land.¹⁴²

Begin 2014 komt de situatie in Venezuela frequenter ter sprake in politiek Den Haag. De Nederlandse regering blijft benadrukken dat het nabuurschap met *het grootste buurland van het Koninkrijk* het uitgangspunt blijft in de bilaterale betrekkingen tussen beide. In EU-kader wordt er destijds aangedrongen op de bevordering van dialoog tussen de regering en de oppositie, het staken van gewelddadigheden en het respecteren van de rechtsstaat en fundamentele vrijheden.¹⁴³

Begin van 2015 verkondigt toenmalig minister van Buitenlandse zaken Koenders:

“Ondanks de actuele situatie in Venezuela is op dit moment geen substantiële toename van migratiestromen naar Aruba, Curaçao en Bonaire waar te nemen.”¹⁴⁴

In de zomer van datzelfde jaar worden er door verschillende Kamerleden moties ingediend die betrekking hebben op de (mogelijke) vluchtelingenstroom vanuit Venezuela en de capaciteit van de Caribische landen van het Koninkrijk om die stromen te registreren en hiertegen maatregelen te treffen.¹⁴⁵

Een jaar later, in de zomer van 2016, wordt een motie ingediend die aandacht vraagt voor het ontbreken van asielwetgeving op Curaçao. Deze motie werd aangenomen.¹⁴⁶ minister Koenders herhaalt in diezelfde periode:

“Onze inschatting is onverminderd dat mocht de situatie in Venezuela sterk verslechteren, er geen massale migratiestroom op gang komt richting het Caribisch deel van het Koninkrijk. De inschatting is eerder dat Venezolanen zich thuis zullen terugtrekken, dan wel naar andere plekken in het land gaan of zich over land richting de buurlanden zoals Colombia of Guyana zullen begeven.

¹⁴⁰ *Het Koninkrijk en internationale bescherming van (asiel)migranten 2019*, p. 5-6.

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2008/09*, 29653, 6, p. 6-7.

¹⁴² *Kamerstukken II 2008/09*, 29653, 8, p. 15-16.

¹⁴³ *Kamerstukken II 2013/14*, 29653, 17.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 29653, 18, p. 3.

¹⁴⁵ Zie onder meer *Kamerstukken II 2014/15*, 29653, 21.

¹⁴⁶ *Handeling II 2015/16*, 104, item 25, p. 1.

Verhoogde patrouilles van de Kustwacht laten tot op heden ook geen beeld zien van een toename van, of grootschalige, immigratie.”¹⁴⁷

Minister Koenders en minister Plasterk houden in 2017 aan dat Venezolanen vooral migreren naar buurlanden. Daarmee wordt gedoeld op omliggende landen die niet gescheiden zijn door de zee. Wel wordt besproken dat de Caribische landen zich zorgen maken over het aantal illegale vluchtelingen op de eilanden. Het blijkt dat de migratiestroom naar die eilanden niet uitsluitend met gammele bootjes gaat, zoals wordt weergegeven in de media. Veel Venezolanen verblijven illegaal op de eilanden door middel van illegale *overstay*. Men komt hierbij op legale wijze het land binnen maar keert niet terug naar het land van herkomst aan het einde van het toegestane verblijf. De autoriteiten van Curaçao willen de komst van illegale immigranten ontmoedigen en doen dit door een geïntensiverde inzet op opsporing, handhaving en uitzetting.¹⁴⁸ Dit heeft zich ontwikkeld tot de *actieve verwijderingsstrategie* zoals besproken in §1.1 van dit rapport.

In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse regering het standpunt ingenomen dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen en migranten een landsaangelegenheid is en dat er geen grote migratiestroom van Venezuela naar de eilanden op gang is gekomen. De regering stelt dat de eilanden ook niet in staat zouden zijn om grote aantallen migranten op te vangen.

Een lichte kentering in de benadering van het kabinet is merkbaar na het bezoek van minister Blok aan de Caribische landen in 2018. De minister geeft in zijn verslag van zijn bezoek aan dat veel Venezolanen hun land verlaten om zich te vestigen in omliggende landen en dat een deel van hen verblijft op de eilanden van het Koninkrijk. Aruba en Curaçao benadrukten bij dit bezoek het belang om op een snelle en zorgvuldige manier onderscheid te maken tussen economische migranten en mogelijke politieke vluchtelingen. De minister geeft aan dat hoewel het vreemdelingenbeleid een landsaangelegenheid is, Nederland de Caribische landen met raad en daad kan helpen bij verdere inrichting van de procedures.¹⁴⁹ Eind 2018 wordt er door Eerste Kamerleden een motie ingediend waarin de verschillende ministers worden verzocht om 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.¹⁵⁰

In januari van dit jaar werd er een Interparlementair Koninkrijksoverleg (IpKo) gehouden op Sint Maarten. De Caribische delegaties wilden het vreemdelingenbeleid, en daarmee in de praktijk de opvang van Venezolaanse vluchtelingen, verheffen tot Koninkrijksaangelegenheid waardoor alle landen van het Koninkrijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor deze problematiek. De Nederlandse delegatie ging hiermee niet akkoord. Het vreemdelingenbeleid blijft een landsaangelegenheid. Het volgende is afgesproken:

“De grote ernst van de Venezolaanse vluchtelingen- en migrantenstroom is dusdanig dat de delegaties het van groot belang vinden dat de regeringen van de vier landen in samenspraak blijven zoeken naar mogelijke oplossingen voor de

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29653, 24.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2016/17, 290653, 33, p. 3.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29653, 38.

¹⁵⁰ Kamerstukken I 2018/19, 35000 VI, nr. J.

*problemen in dit deel van het Koninkrijk die voortvloeit uit de toestroom van vluchtelingen en migranten uit Venezuela.*¹⁵¹

Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten

De ACVZ heeft in maart 2019 het adviesrapport ‘*Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten*’ uitgebracht.¹⁵² Volgens de ACVZ is het Koninkrijk onder meer verantwoordelijk voor het sluiten van verdragen en het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen. Het ACVZ concludeert tevens dat de autonomie van de landen wordt beperkt door verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen en door wetten van het Koninkrijk. Het ACVZ legt artikel 43 Statuut als volgt uit:

*“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.”*¹⁵³

Expliciet wordt het niet vermeld, maar het ACVZ lijkt de waarborgfunctie van artikel 43 Statuut met deze uitleg te definiëren als *bevoegdheid* die op een bepaald moment ingezet *kan* worden, niet een *verantwoordelijkheid* waartoe op enig moment *moet* worden overgegaan.

Ondersteuningsverzoeken

Eind januari 2018 dient Curaçao een ondersteuningsverzoek in bij de Koninkrijksregering. Het verzoek is tweeledig. Het eerste verzoek ziet op de eventuele situatie waar Curaçao de opvang van vluchtelingen en migranten uit Venezuela zelf niet meer aan zou kunnen. Het kabinet ziet in dit verzoek vooral de wens om bij de voorbereiding op een eventueel noodscenario nauwer samen te werken. Het tweede verzoek ziet op een financiële ondersteuning voor detentiefaciliteiten voor vreemdelingen.¹⁵⁴ Dit verzoek is specifiek gebaseerd op artikel 36 Statuut. Dit ondersteuningsverzoek richt zich op het optimaliseren van de artikel 3 EVRM-beschermingsprocedure, zodat de procedure in lijn ligt met internationale verplichtingen.¹⁵⁵

Reactie Koninkrijk/Nederland

Het kabinet neemt bij diens reactie op de ondersteuningsverzoeken van Curaçao wederom als uitgangspunt dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen behoort tot de autonome verantwoordelijkheid van het land Curaçao. Het kabinet wil Curaçao echter niet aan hun lot overlaten. Nederland zal, wanneer Curaçao de opvang van vluchtelingen en migranten niet langer zelf aan kan, waar mogelijk ondersteuning bieden. Hiermee wordt bedoeld op ondersteuning in de vorm van kennis en expertise op het gebied van migratie. Diverse experts van verschillende Nederlandse diensten en departementen hebben in juni en augustus van 2018 in het kader hiervan werkbezoeken gebracht aan Curaçao.¹⁵⁶

In reactie op het tweede verzoek van januari 2018 heeft het kabinet €132.000,- beschikbaar gesteld voor de verbetering van detentiefaciliteiten voor vreemdelingen op Curaçao.¹⁵⁷ De plannen voor een verbouwing en verbetering van het mannenblok in de vreemdelingenbarakken van de SDKK-

¹⁵¹ Kamerstukken II 2018/19, 33845, 32.

¹⁵² *Het Koninkrijk en internationale bescherming van (asiel)migranten* 2019.

¹⁵³ *Het Koninkrijk en internationale bescherming van (asiel)migranten* 2019, p. 4.

¹⁵⁴ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 664, p. 2.

¹⁵⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 1522, p. 4.

¹⁵⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 664, p. 2.

¹⁵⁷ *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 2147.

gevangenis zijn inmiddels in werking gezet. De afspraak is hierbij gemaakt dat de locatie en het regime van de vreemdelingendetentie na de verbouwing dienen te voldoen aan internationale normen en dat vreemdelingen daarnaast toegang moeten hebben tot juridische bijstand en eventuele medische zorg.¹⁵⁸ Begin 2019 is 80% van het beschikbaar gestelde geld naar Curaçao overgemaakt.¹⁵⁹

Ook is in januari van dit jaar in een convenant overeengekomen dat Nederland zich nadrukkelijker gaat inmengen in de financiële huishouding van Curaçao en de professionalisering van diens overheidsorganisatie. In het ‘*Samenwerkingsconvenant Groeistrategie Curaçao*’ overwegen partijen dat de eigen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden binnen het Koninkrijk en ten opzichte van elkaar, door het convenant ongewijzigd blijven.¹⁶⁰

Ten aanzien van het tweede ondersteuningsverzoek van Curaçao heeft Nederland aangeboden om op korte termijn assistentie te leveren bij het inrichten van adequate procedures en processen binnen diverse onderdelen van de vreemdelingenketen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt daarbij voor de benodigde trainingen en opleidingen.¹⁶¹

§4.5 Conclusie

De onduidelijke bewoordingen en systematiek van het Statuut zorgen ervoor dat het ontbreekt aan algehele consensus over wat voor soort rechtsorde het Koninkrijk omvat. Doordat de Koninkrijksorganen in feite Nederlandse organen zijn, is er een gezagsstructuur ontstaan waarbij Nederland een dominante positie inneemt en is van een federale rechtsorde in ieder geval geen sprake. Dit maakt de verdeling en toepassing van bevoegd- en verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk gecompliceerd. Het leidt ertoe dat ingrijpen door Koninkrijksorganen wordt gezien als Nederlandse inmenging. Mede hierdoor is de hang naar autonomie en afbakening van bevoegdheden door de Caribische landen met de jaren versterkt.

Het stellen van algemene regels ten aanzien van toelating en uitzetting van vreemdelingen, ingevolge artikel 3 Statuut, is een *bevoegdheid*. Echter, het feit dat er op dit ogenblik mensenrechtenschendingen plaatsvinden in het Koninkrijk ten aanzien van vreemdelingen, zorgt ervoor dat het Koninkrijk inmiddels een *verantwoordelijkheid* heeft, niet op basis van het Statuut maar op grond van internationale verplichtingen zoals het EVRM, om de bevoegdheid gegeven in artikel 3 Statuut te doen laten gelden.

Het waarborgen van de fundamentele mensenrechten in de landen van het Koninkrijk is, ingevolge artikel 43 Statuut, een (mede)*verantwoordelijkheid* van het Koninkrijk. Het is dan ook het Koninkrijk dat ten aanzien van deze gebeurtenissen zal worden aangesproken door bijvoorbeeld het EHRM. Ingrijpen op grond van artikel 43 Statuut is aan strenge vereisten verbonden, maar de veranderende internationale context leidt er wel toe dat ingrijpen op grond van de waarborgfunctie eerder noodzakelijk kan zijn dan in het verleden.

Het Koninkrijk c.q. Nederland heeft op dit moment enkel vrijwillige bijstand, op grond van artikel 36 Statuut, verleend aan onder andere Curaçao. Dit is gebeurd naar aanleiding van twee ondersteuningsverzoeken in januari 2018 en 2019, door middel van financiële steun en ambtelijke

¹⁵⁸ *Aanhangsel Handelingen II 2018/19*, 1522.

¹⁵⁹ *Aanhangsel Handelingen II 2018/19*, 872963.

¹⁶⁰ www.rijksoverheid.nl (zoek op *Groeistrategie*).

¹⁶¹ *Kamerstukken II 2018/19*, 29653, 47, p. 2.

bijstand. Erkenning van verantwoordelijkheid ontbreekt bij de Nederlandse en dus Koninkrijksregering, zelfs na de besproken adviezen van de Raad van State en de ACVZ.



Hoofdstuk 5 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag:

Levert het uitzetten van asielzoekers, wiens asielaanvragen op Curaçao niet worden gehoord, een schending op van artikel 3 EVRM en wat is hierbij de constitutionele verantwoordelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden?

Curaçao is gebonden aan het EVRM, diens bepalingen en de daarop gebaseerde jurisprudentie en rechtsbeginselen. Uit dit rapport is gebleken dat Curaçao ingevolge de gelding van het EVRM en het internationaal gewoonterecht, conform het verbod van refoulement dient te handelen. Curaçao dient haar asielbeleid zo in te richten dat het recht wat artikel 3 EVRM tracht te waarborgen daadwerkelijk gegarandeerd wordt.

Het feit dat Curaçao asielzoekers, die niet direct bij binnenkomst van de officiële grens van Curaçao asiel hebben aangevraagd, geen toegang geeft tot de asielprocedure op het eiland, levert een onacceptabele inperking van artikel 3 EVRM op. De toegang tot een effectief rechtsmiddel dat ingezet kan worden tegen een afwijzende beslissing op een asielaanvraag, is onvoldoende geregeld. Dit levert strijd op met artikel 3 en artikel 13 EVRM, en artikel 4 van het vierde protocol van het EVRM. Curaçao loopt hiermee het onaanvaardbare risico dat het asielzoekers uitzet naar een land waar diens recht volgend uit artikel 3 EVRM onherstelbaar wordt geschonden. Het uitzetten van asielzoekers, wiens asielaanvragen op Curaçao niet worden gehoord, levert een schending op van artikel 3 EVRM.

In de 65 jaar na de inwerkingtreding van het Statuut blijft het erg lastig de juridische rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden te duiden. Bovendien worden de taken van het Koninkrijk uitgevoerd door Nederlandse organen, waarmee aan de Koninkrijksaangelegenheden een Nederlandse invulling wordt gegeven. Mede hierdoor is een gezagsstructuur ontstaan, waarbij Nederland een dominante positie inneemt ten opzichte van de andere landen. De toepassing van bevoegd- en verantwoordelijkheden binnen en door het Koninkrijk wordt als gevolg hiervan erg gecompliceerd, met als resultaat dat dit door de overige landen al snel wordt gezien als ongewenste Nederlandse inmenging.

Uit dit rapport is gebleken dat in artikel 3 lid 1 sub g van het Statuut een *bevoegdheid* is geschapen voor het Koninkrijk. Echter, het Koninkrijk kan zich op grond van internationale verplichtingen, zoals die volgen uit het EVRM, niet langer permitteren een situatie in stand te houden die in strijd is met het EVRM. Er is dan ook een verplichting voor het Koninkrijk om de bevoegdheid uit artikel 3 Statuut te doen gelden.

Het Koninkrijk der Nederlanden kent daarnaast een waarborgfunctie ten aanzien van fundamentele mensenrechten in haar landen. Het waarborgen van fundamentele mensenrechten op Curaçao is op grond van artikel 43 lid 2 van het Statuut, een (mede)verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Het Koninkrijk kan alleen tot dwingend optreden overgaan wanneer voldaan is aan strenge vereisten. Het Koninkrijk kan niet afwachten totdat er zodanig stelselmatige en diepgaande inbreuk wordt gemaakt op de mensenrechten van asielzoekers op Curaçao, dat er sprake is van een onhoudbare situatie.

Het Koninkrijk heeft de verantwoordelijkheid algemene voorwaarden te stellen voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen. Dit is een verantwoordelijkheid die is ingegeven door het Statuut maar is gegrond op internationale verplichtingen volgend uit onder meer het EVRM. Daarnaast heeft het

Koninkrijk der Nederlanden de verantwoordelijkheid in te grijpen op Curaçao, om op die manier de fundamentele mensenrechten in haar Koninkrijk te waarborgen.

Noot van de auteur

Het *sui generis* karakter van de rechtsorde van het Koninkrijk, het koloniale schuldbewustzijn aan de Europese zijde van het Koninkrijk en het koloniale verwijt aan de Caribische zijde, het Caribisch verlangen naar volledige autonomie maar tegelijkertijd ook de afhankelijk van het land Nederland en de matige kwaliteit van de juridische diepgang van het Statuut, zorgen voor een onhoudbare situatie waarin het de landen van het Koninkrijk te makkelijk wordt gemaakt met een vinger naar elkaar te wijzen en verantwoordelijkheid af te schuiven. Hier zijn in de eerste plaats vluchtelingen, zoals die uit Venezuela, de dupe van, maar ook de bevolking van Curaçao en de andere Caribische eilanden lijdt hieronder.

Om die reden betoog ik dat niet langer de Nederlandse instellingen belast moeten worden met Koninkrijksaangelegenheden. De Koninkrijksorganen dienen een evenredig aantal zetels toe te bedelen aan vertegenwoordigers uit alle vier landen van het Koninkrijk. Nederland verliest hiermee haar dominante juridische positie binnen het Koninkrijk. Hoewel Nederland dan alsnog veruit het meest kapitaalkrachtige land van het Koninkrijk is, wordt hiermee wel meer gelijkheid gecreëerd tussen de landen. De (nieuwe) Koninkrijksorganen dienen in het kader van de waarborgfunctie uit artikel 43 Statuut een periodieke evaluatie op te stellen over de stand van zaken met betrekking tot mensenrechten in het Koninkrijk. Aruba, Curaçao en Sint Maarten evalueren de mensenrechtensituatie in Nederland en vice versa. Het inzetten van de waarborgfunctie is dan een gelegitimeerde verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, uitgevoerd door het Koninkrijk. Het ingrijpen in de landen gebeurt dan door alle landen gezamenlijk, waardoor de bescherming van de autonomie van de landen niet langer de waarborging van mensenrechten in de weg staat.

Bibliografie

Battjes 2006

H. Battjes, in: *VU Migration Law Series No 3 'European asylum law and it's relation to international law'*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2006.

Battjes & Brouwer 2018

H. Battjes & D. Brouwer, 'Asielrecht in de overzeese gebieden van het Koninkrijk', *Verblijfblog.nl* 6 februari 2018.

Bem, *International Journal of Refugee Law* 2004, p. 609-627.

K. Bem, 'The coming of a "blank cheque" – Europe, the 1951 Convention and the 1967 Protocol', *International Journal of Refugee Law* 2004, volume 16, issue 4, p. 609-627.

Berge, ten, *CJB* 2015/4, p. 175-184

J.B.J.M. ten Berge, 'De koningseed als moreel en realistisch venster op koninkrijksrelaties', *CJB* 2014/4, p. 175-184.

Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet* 2015

P. Bovend'Eert e.a., *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Broekhuijse 2012

I. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?* (diss. Universiteit Utrecht).

Croes 2006

A.G. Croes, *De herdefiniëring van het Koninkrijk* (diss. Universiteit van Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal publishers 2006.

Deelstra, Houwelingen & Matroos-Piar, *JNVR* 2016/20, p. 43-52.

J. Deelstra, T. Houwelingen & D. Matroos-Piar, 'Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel I: Het vreemdelingenrecht op Sint-Maarten en Curaçao', *JNVR* 2016/20, p. 43-52.

Gammeltoft-Hansen 2011

T. Gammeltoft-Hansen, *Access to asylum: International refugee law and the globalization of migration control*, New York: Cambridge University Press 2011.

Helsdingen, van, 1957

W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1957.

Hoogers, in: *T&C Statuut en Grondwet* 2018

H.G. Hoogers, *Tekst & Commentaar Statuut en Grondwet*, Deventer: Kluwer 2018.

Houwelingen, *JNVR* 2017/1, p. 5-15

T. Houwelingen, 'Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit. Deel III: Aruba en de BES-eilanden', *JNVR* 2017/1, p. 5-15.

Lauterpacht & Bethlehem 2001

E. Lauterpacht & D. Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion of E. Lauterpacht and D. Bethlehem*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

Oostindie & Klinkers 2001

G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, deel I 1940-1954*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oostindie & Klinkers 2001

G. Oostindie & I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, deel II 1945-1975*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Rainey, Wicks & Ovey 2017

B. Rainey, E. Wicks & C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2017.

Rapport ACVZ 2019

Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten. Verdeling van verantwoordelijkheden en mogelijkheden tot samenwerking (Rapport Adviescommissie Vreemdelingenzaken), 2019.

Rapport AIV 2018

Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen (Rapport Adviesraad Internationale Vraagstukken), 2018.

Rapport Amnesty International 2018

Opgesloten en uitgezet. Venezolanen krijgen geen bescherming in Curaçao (Rapport Amnesty International), 2018.

Rapport UNHCR 2018

Human Rights violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral with no end in sight (Rapport Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 2018.

Rapport Ombudsman Curaçao 2018

Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid (Rapport Ombudsman Curaçao), 2018.

Rapport Refugees International 2019

Hidden and afraid. Venezuelans without status or protection on the Dutch Caribbean island of Curaçao (Rapport Refugees International), 2019.

Raukema, in: T&C Verdrag betreffende de status van vluchtelingen 2011

J.A. Raukema, *T&C Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*, Deventer: Wolter Kluwer 2011.

Rogier, RMT 2016/3, p. 3-13.

L.J.J. Rogier, 'Het einde van het concordantiebeginsel?', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2016/3, p. 3-13.

Rogier & Biegelaar 2018

L. Rogier & M. Biegelaar, *Het vreemdelingenrecht van Curaçao*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2018.

Saleh 2011

J.M. Saleh, *Constitutionele- en rechtsstatelijke verhoudingen in de landen van het Koninkrijk, in het bijzonder in de Caribische landen van het Koninkrijk; Twee redevoeringen van prof. Mr. J.M. Saleh*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.

Snoeijer, NJB 2007/941

J. Snoeijer, 'VLUCHTEN KAN NIET MEER. De noodzaak het asielrecht in het Koninkrijk bij Rijkswet te regelen', *NJB* 2007/941.

Schrijver, Clingendael Spectator 2018/72/3

N. Schrijver, 'Wereldwijd toezicht op mensenrechten. Wie ziet door de bomen het bos nog?', *Clingendael Spectator* 2018/72, item 3.

Jurisprudentie

- IGH 27 juni 1986. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (*Nicaragua/Verenigde Staten*), §183.
- EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ireland/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 13 mei 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0513JUD000669474 (*Artico/Italië*)
- EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 20 maart 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0320JUD001557689 (*Cruz Varas/Zweden*)
- EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 17 december 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1217JUD002596494 (*Ahmed/Oostenrijk*)
- EHRM 2 mei 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0502JUD003024096 (*D/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 11 juli 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598 (*Jabari/Turkije*)
- EHRM 5 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1005JUD003965298 (*Maaouia/Frankrijk*)
- EHRM 21 november 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1121JUD003576397 (*Al-Adsani/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 23 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509 (*Hirsi Jamaa/Italië*)
- EHRM 15 mei 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0515JUD003380908 (*Labsi/Slowakije*)
- EHRM 15 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312 (*Khlaifia/Italië*)
- HvJ-EU 5 juni 2014, C-24/12, ECLI:EU:C:2014:1385 (*X BV/Nederland*)
- OGHACMB 2 december 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081

Kamerstukken

Kamerstukken II 1953/54, 3517, 2.
Kamerstukken II 1976/77, 14200, 3.
Kamerstukken II 2008/09, 29653, 6.
Kamerstukken II 2008/09, 29653, 8.
Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, 50.
Kamerstukken II 2013/14, 29653, 17.
Kamerstukken II 2014/15, 29653, 18.
Kamerstukken II 2014/15, 29653, 21.
Kamerstukken II 2014/15, 34000-IV, 52.
Kamerstukken II 2015/16, 29653, 24.
Kamerstukken II 2016/17, 290653, 33.
Kamerstukken II 2017/18, 29653, 38.
Kamerstukken II 2018/19, 29653, 47.
Kamerstukken II 2018/19, 33845, 32.
Kamerstukken I 2018/19, 35000 VI, nr. J.


Handeling II 2015/16, 104, item 25.

Aanhangsel Handelingen II 2016/17, 1565.
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 2147.
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 664.
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 1522.
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 872963.

Bijlage 1

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN


Staatkundige inrichting Koninkrijk



Aruba Curaçao Nederland Sint Maarten

Caribisch Nederland

Bonaire Sint Eustatius Saba



Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen: Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn bijzondere gemeenten van het land Nederland en heten Caribisch Nederland.

Samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten vormen ze het Caribisch deel van het Koninkrijk.