



Rapport

Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid

1. Inleiding

1.1 Naar aanleiding van diverse signalen uit zowel de lokale als uit de internationale gemeenschap, heeft de Ombudsman de beslissing genomen om een onderzoek te verrichten naar de wijze waarop vreemdelingen worden behandeld die naar Curaçao komen vanwege het feit dat zij in hun land van herkomst het reële risico zouden lopen op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling dan wel bestraffing.

1.2 Het meest frequent gehoorde zorgpunt is dat de hulpbehoevende vreemdeling die Curaçao binnenkomt, structureel en zonder dat van overheidswege enige toets wordt verricht van zijn situatie, naar zijn land van herkomst zou worden teruggestuurd. Het terugsturen zou in principe ook in die gevallen plaatsvinden, waarin op voorhand vaststaat dat de vreemdeling in zijn eigen land naar alle waarschijnlijkheid onderworpen zal worden aan een onmenselijke behandeling.

1.3 Vreemdelingenaangelegenheden, waaronder de toelating en uitzetting, behoren op bestuurlijk niveau formeel tot de portefeuille van de Minister van Justitie. Op grond hiervan heeft het onderhavige onderzoek dan ook voornamelijk betrekking op de rol van de Minister van Justitie bij het door Curaçao gevoerde vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid.

2. Gevolgde procedure

2.1 De Ombudsman heeft de Minister van Justitie bij brief van 28 september 2017 enkele concrete vragen gesteld die betrekking hebben op het door Curaçao gevoerde vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid.

2.2 De Ombudsman heeft de Minister van Justitie bij brief van 15 januari 2018 herinnerd aan zijn verzoek van 28 september 2017.

2.3 De Minister van Justitie heeft bij brief gedateerd 7 november 2017, bij de Ombudsman op 16 januari 2018 binnengekomen, gereageerd op de door de Ombudsman gestelde vragen.

2.4 Bij brief van 25 januari 2018 heeft de Ombudsman een werkbezoek aangekondigd aan het huis van bewaring c.q. detentiecentrum (Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou, hierna: SDKK) waar vreemdelingen in bewaring worden geplaatst. Dit werkbezoek is op 8 februari 2018 uitgevoerd. Van het werkbezoek is een verslag opgesteld en dit is op 9 maart 2018 aan de Minister van Justitie aangeboden (zie bijlage).

2.5 Naar aanleiding van de schriftelijke reactie van de Minister van Justitie die de Ombudsman op 16 januari 2018 heeft ontvangen, heeft de Ombudsman bij schrijven van 7 februari 2018 additionele vragen gesteld. De Minister van Justitie is hierbij verzocht om uiterlijk 21 maart 2018 een schriftelijke reactie te geven.

2.6 De Ombudsman heeft op 29 maart 2018 zijn voorlopige bevindingen naar aanleiding van het ambtshalve onderzoek aangeboden aan de Minister van Justitie en deze om een schriftelijke reactie verzocht. Op deze voorlopige bevindingen is geen schriftelijke reactie van de Minister van Justitie gekomen.

2.7 De Minister van Justitie heeft op 19 april 2018, en dus ruim na het verstrijken van de gestelde termijn, schriftelijk gereageerd op de brief d.d. 7 februari 2018 van de Ombudsman.

2.8 Op 26 april 2018 is de Minister van Algemene Zaken, tevens Minister-President, verzocht om een standpunt inzake de voorlopige bevindingen d.d. 29 maart 2018 van de Ombudsman. De Minister van Algemene Zaken is door de Ombudsman verzocht om uiterlijk 24 mei 2018 te reageren.

2.9 Naar aanleiding van een namens de Minister van Algemene Zaken ingediend verzoek om uitstel, is de onder 2.8 genoemde termijn verlengd tot uiterlijk 4 juni 2018.

2.10 De Minister van Algemene Zaken heeft op 31 mei 2018 schriftelijk gereageerd op de voorlopige bevindingen van de Ombudsman.

3. Bevindingen

De voor de beoordeling van deze zaak relevante bevindingen kunnen, samengevat, als volgt worden weergegeven.

3.1 Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) geeft in artikel 3 de aangelegenheden aan die op het niveau van het Koninkrijk worden behartigd. De onderwerpen die niet behoren tot koninkrijksaangelegenheden zijn autonome landsaangelegenheden.

3.2 Ingevolge het Statuut is onderlinge bijstand en samenwerking op autonome gebieden, onder meer ingevolge artikel 38, mogelijk.

3.3 De landen binnen het Koninkrijk zijn op grond van artikel 43, eerste lid van het Statuut verplicht om zorg te dragen voor de verwezenlijking van de rechten van de mens, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.

3.4 De toelating en uitzetting van vreemdelingen is in principe een autonome aangelegenheid van de landen binnen het Koninkrijk, en is in Curaçao geregeld in de Landsverordening toelating en uitzetting (P.B.2010, no. 5).

3.5 Ter uitvoering van de Landsverordening toelating en uitzetting (hierna: Ltu) zijn er door de Minister van Justitie (vóór de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010, handelend als orgaan van het Land Nederlandse Antillen) beleidsregels ontwikkeld die in de Herziene Instructies aan de Gezaghebbers 2006 (hierna: HIG) zijn vastgelegd. De HIG geeft aan dat het beleid erop gericht is kennismigranten, investeerders en ondernemers toe te laten die van toegevoegde waarde zijn voor de

economische en maatschappelijke ontwikkeling van de Nederlandse Antillen (thans Curaçao). “On- en laaggeschoold personeel” dient volgens de HIG in principe op de lokale arbeidsmarkt te worden geworven.

3.6 Het Curaçaose vreemdelingenbeleid, zoals vastgesteld in de HIG, berust kort samengevat op de volgende uitgangspunten:

- a. het toelatingsbeleid is restrictief, hetgeen inhoudt dat toelating van vreemdelingen enkel plaatsvindt indien daarmee een wezenlijk Curaçaos belang is gediend;
- b. de verblijfsrechtelijke positie van de toegelaten vreemdeling wordt sterker naar gelang de rechtmatige verblijfsduur van de vreemdeling langer duurt;
- c. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden in acht genomen.

3.7 Curaçao is geen partij bij het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Vluchtelingenverdrag) en heeft derhalve geen vluchtelingenbeleid c.q. asielprocedure ingevolge dit verdrag vastgesteld.

3.8 In een uitspraak van het Gerecht in Eerste Aanleg van Sint Maarten (hierna: het Gerecht) is een beroep van een vreemdeling op het Vluchtelingenverdrag beschouwd als een beroep op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) (ECLI:NL:OGEAM:2016:8).

3.9 Het EVRM gold voor de Nederlandse Antillen vanaf 31 december 1955 tot 10 oktober 2010 en geldt thans vanaf 10 oktober 2010 voor Curaçao. In het EVRM staan diverse fundamentele rechten, waaronder het recht op vrijwaring van slavernij en het verbod van foltering. Het EVRM kent verder diverse protocollen met daarin aanvullende rechten.

3.10 Artikel 3 van het EVRM houdt tevens een verbod in van uitzetting van vreemdelingen door een lidstaat naar een land waar een vreemdeling een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

3.11 Een vreemdeling heeft verder het recht om op grond van artikel 13 van het EVRM een rechtsmiddel tegen zijn uitzetting (verwijdering) aan te wenden en hij kan eventueel een klacht indienen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM).

3.12 In de hierboven aangehaalde uitspraak van het Gerecht, werd primair overwogen dat de vraag of de vreemdeling bij uitzetting reëel risico loopt op foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, aan de hand van zijn relaas zal dienen te worden beoordeeld. Van de vreemdeling kan in ieder geval worden gevergd dat hij daartoe een gedetailleerd relaas verschaft, zoveel mogelijk met documenten onderbouwd, waaruit volgt dat hij bijvoorbeeld in de negatieve belangstelling zal staan van de autoriteiten of er anderszins een risico op schending van artikel 3 EVRM bij uitzetting bestaat.

3.13 Het Gerecht oordeelde verder dat van een vreemdeling die wegens gevaar dat hij elders loopt hier te lande wenst te verblijven, voorts verwacht kan worden dat hij in de autoriteiten vertrouwen stelt en alles doet om deze autoriteiten zo spoedig mogelijk in staat te stellen zijn situatie te beoordelen. De bewijslast ligt dus in beginsel bij de vreemdeling die om toelating vraagt. Deze uitspraak van het Gerecht is in overeenstemming met de uitspraak d.d. 2 december 2011 van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081) die de hoogste bestuursrechter is van Curaçao.

3.14 De Minister van Justitie heeft in zijn brief van 19 april 2018 aangegeven dat door de Curaçaose Raad van Ministers op 5 juli 2017 een procedure is goedgekeurd, die uitvoering beoogt te geven aan artikel 3 van het EVRM. De Minister van Algemene Zaken heeft in zijn schriftelijke reactie van 31 mei 2018 ook verwezen naar deze procedure.

3.15 Ondanks het feit dat de Raad van Ministers reeds op 5 juli 2017 een procedure ter uitvoering van artikel 3 van het EVRM heeft goedgekeurd, heeft de Minister van Justitie gedurende dit ambtshalve onderzoek van de Ombudsman dat in september 2017 is gestart, hier nimmer eerder naar verwezen.

3.16 De goedgekeurde procedure (hierna: de rvm-procedure) geeft algemene richtlijnen voor onderwerpen zoals de ambtelijke registratie van vreemdelingen die een beroep doen op artikel 3 van het EVRM, de rol van de United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR) bij het toetsen van verzoeken van geregistreerde vreemdelingen ter verkrijging van de vluchtelingenstatus en het voornemen om een ambtelijke adviescommissie in te stellen die de Minister van Justitie moet adviseren omtrent verzoeken die zijn ingediend op grond van dan wel in het kader van artikel 3 van het EVRM. De procedure die op 5 juli 2017 door de Raad van Ministers is goedgekeurd, geeft verder de rol aan van diverse overheidsdiensten die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen, zoals de Toelatingsorganisatie en het Korps Politie Curaçao.

3.17 De bij onderdeel 3.16 genoemde ambtelijke adviescommissie is bij beschikking van de Minister van Justitie van 13 april 2018 formeel ingesteld. De Ombudsman heeft begrepen dat de leden van de ambtelijke commissie inmiddels zijn aangewezen.

3.18 Vóór de vaststelling van de rvm-procedure was de stichting Rode Kruis aangewezen als de organisatie die in Curaçao vreemdelingen ondersteunde die een beroep hadden gedaan op het fundamentele recht op bescherming tegen onmenselijke behandeling, al dan niet gebaseerd op het EVRM of op het Vluchtelingenverdrag. De stichting Rode Kruis onderhield en coördineerde in dit verband de contacten met de UNHCR en gaf ook feitelijke ondersteuning (in de vorm van voedsel, water etc.) aan de vreemdelingen die in afwachting waren van de afhandeling van hun verzoeken. Uit de stukken waarover de Ombudsman beschikt, blijkt dat de Stichting Rode Kruis een eigen bestand had waarin de gegevens van deze vreemdelingen werden opgenomen. Uit de beschikbare stukken blijkt dat de stichting Rode Kruis 173 hulpbehoevende vreemdelingen had geregistreerd.

3.19 De Minister van Justitie heeft aangegeven dat de taak die de stichting Rode Kruis voorheen uitvoerde op het gebied van het vreemdelingenbeleid, overgenomen zou worden door het Ministerie van Justitie. De uitvoering zou gebaseerd worden op de uitgangspunten genoemd in de rvm-procedure van 5 juli 2017.

3.20 In zijn schriftelijke reactie d.d. 19 april 2018 heeft de Minister van Justitie verder aangegeven dat sinds de goedkeuring van de rvm-procedure drie (3) personen verzocht zouden hebben om juridische bescherming ingevolge artikel 3 van het EVRM. In zijn reactie geeft de Minister van Justitie evenwel niet aan wat de stand van zaken is met betrekking tot de afhandeling van deze drie verzoeken. De Minister van Justitie geeft evenmin aan in zijn schriftelijke reactie wat geworden is van de verzoeken van de in het bestand van de stichting Rode Kruis opgenomen 173 vreemdelingen.

3.21 De rvm-procedure is op ambtelijk niveau niet dan wel onvoldoende bekend bij de actoren in de justitiële keten. Mede vanwege deze onbekendheid, maar wellicht ook vanwege het feit dat de rvm-procedure nog niet zou zijn uitgewerkt, werden/worden door de individuele ambtenaar in de justitiële keten veelal ad-hocbeslissingen genomen inzake verzoeken van vreemdelingen die ingevolge artikel 3 van het EVRM bescherming wensen.

3.22 Ingevolge artikel 19, eerste lid, aanhef a en b van de LTU kan de Minister van Justitie personen uit Curaçao verwijderen die in strijd met de wettelijke bepalingen nopens toelating en uitzetting het land zijn binnengekomen of personen die tot tijdelijk verblijf werden toegelaten, wanneer zij in het land worden aangetroffen. Indien naar het oordeel van de Minister van Justitie betrokkene gevaar oplevert voor de openbare orde, de publieke rust of veiligheid of de goede zeden, dan wel indien naar oordeel van de Minister gegronde vrees bestaat dat betrokkene zal trachten zich aan zijn verwijdering te onttrekken, kan hij op bevel van de Minister van Justitie ter verzekering van zijn verwijdering in bewaring worden gesteld. De verwijdering en de inbewaringstelling geschieden krachtens een met redenen omkleed bevelschrift, hetwelk aan betrokkene in persoon wordt uitgereikt.

3.23 De afgelopen periode heeft de Ombudsman informatie ontvangen over diverse gevallen waarin aan ongedocumenteerde gedetineerde vreemdelingen, die expliciet toegang hebben verzocht tot de Curaçaose “asielprocedure”, die toegang is geweigerd. In veel gevallen zou de gedetineerde vreemdeling geïnformeerd zijn dat er geen “asielprocedure” bestaat, of is het “asielverzoek” van de vreemdeling niet expliciet beantwoord. In het verlengde hiervan zijn vreemdelingen tot voor kort, en in ieder geval na 5 juli 2017, verwijderd zonder dat de UNHCR betrokken is geweest bij de afhandeling van hun verzoek.

3.24 Mede gelet op de economische en financiële crisis in Venezuela, alsmede de situatie aldaar met betrekking tot mogelijke schendingen van mensenrechten, is er de laatste tijd een relatief grote toestroom van Venezolaanse burgers naar onder andere Curaçao. Deze Venezolaanse burgers komen Curaçao binnen zowel via de reguliere kanalen als op illegale wijze, voornamelijk via zee. Organisaties zoals Amnesty, Human Rights Watch en de Inter-Amerikaanse commissie hebben zich diverse malen uitgelaten over de situatie met betrekking tot de schending van mensenrechten en het disfunctioneren van de Venezolaanse democratische rechtstaat als geheel. Ook de Nederlandse

Minister van Buitenlandse Zaken heeft uitvoerig de situatie in Venezuela beschreven in zijn brief van 28 mei 2018 aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal.

3.25 De UNHCR heeft in maart 2018 richtlijnen gegeven waarin landen wordt geadviseerd hoe om te gaan met de stroom en opvang van uit Venezuela gevluchte Venezolaanse burgers. In deze richtlijnen wordt verder aangegeven op welke wijze de UNHCR ondersteuning zou kunnen bieden aan de landen.

3.26 Curaçao heeft vooralsnog geen opvangcentrum dat specifiek is ingericht voor vreemdelingen van wie vaststaat dat zij in de zin van artikel 3 van het EVRM bescherming nodig hebben. Alle vreemdelingen worden dus, zonder onderscheid, in bewaring gesteld in de SDKK. Huisregels in deze zin, voor wat betreft de vreemdelingen die geïdentificeerd zijn in het kader van artikel 3 van het EVRM, ontbreken dan ook volledig.

3.27 Het verslag van het werkbezoek dat op 8 februari 2018 door de Ombudsman is gebracht aan de SDKK is als bijlage gevoegd aan dit rapport. De inhoud van dit verslag dient hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. Volledigheidshalve merkt de Ombudsman op dat formeel nog geen informatie is ontvangen over de rechtttrekking c.q. correctie van de tijdens zijn werkbezoek geconstateerde gebreken.

3.28 De Nederlandse overheid heeft aangegeven bereid te zijn om de expertise van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) aan Curaçao beschikbaar te stellen bij, in het bijzonder, de verwerking van de toestroom van vreemdelingen uit Venezuela. De IND zou een bijdrage kunnen leveren bij het toetsen van wie wel of niet als een vreemdeling kan worden aangemerkt die ingevolge artikel 3 van het EVRM bescherming behoeft. De Nederlandse overheid heeft verder aangegeven 132.000 euro beschikbaar te stellen om tijdelijk de capaciteit van de detentiecentra op het eiland te vergroten, in het bijzonder in verband met de toestroom van Venezolaanse burgers.

3.29 De voormelde voornemens van de Nederlandse overheid blijken uit een brief d.d. 18 mei 2018 van de Nederlandse Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Ombudsman heeft van de Curaçaose autoriteiten evenwel nog geen informatie ontvangen over de concrete uitvoering van de hiervoor vermelde voornemens.

3.30 In zijn brief van 18 mei 2018 geeft de Nederlandse Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Staatssecretaris) verder aan dat van Curaçao zou zijn begrepen dat de periode van verblijf in vreemdelingendetentie, in afwachting van verwijdering uit Curaçao, zo kort mogelijk wordt gehouden. Recente cijfers (van het Korps Politie Curaçao) zouden volgens de Staatssecretaris laten zien dat er op 4 mei 2018 64 personen in vreemdelingenbewaring waren gesteld. In de periode van 5 tot en met 10 mei zijn er 58 personen verwijderd. De overige personen in vreemdelingendetentie waren in afwachting van verwijdering.

3.31 De Ombudsman merkt in het kader van het vorenstaande op dat diverse pogingen van de Ombudsman om in contact te treden met het Korps Politie Curaçao, om zodoende concrete en relevante informatie te krijgen over de uitvoering van het vastgestelde vreemdelingenbeleid, geen enkel resultaat hebben geleverd. De brief van de Staatssecretaris is in dit verband dan ook van groot belang voor het onderhavige onderzoek.

3.32 De financiële situatie van Curaçao is al jaren zorgelijk. Het vorenstaande blijkt onder meer uit de beslissing d.d. 15 november 2017 van de Raad van Ministers van Curaçao om met onmiddellijke ingang een stop in te stellen op ambtelijk niveau voor het aangaan van nieuwe financiële verplichtingen.

4. Beoordeling

4.1 De toelating en uitzetting van vreemdelingen is een aangelegenheid die in principe, onverminderd artikel 3, eerste lid sub g van het Statuut, behoort tot de autonome aangelegenheden van Curaçao. In het verlengde hiervan heeft Curaçao zowel regelgeving als beleid vastgesteld, waarin fundamentele rechten en plichten van voornamelijk vreemdelingen aan de orde zijn.

4.2 In het kader van dit onderzoek merkt de Ombudsman allereerst op dat artikel 3 van het EVRM de uitzetting van vreemdelingen naar een land waar zij het reële risico lopen te worden blootgesteld aan foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling verbiedt.

4.3 Dit verbod geldt zelfs wanneer het gaat om de uitzetting van een van terrorisme verdachte vreemdeling of een strafrechtelijk veroordeelde persoon. Ook dreigend geweld van derden in het land van herkomst kan reden zijn een uitzetting in strijd met art. 3 EVRM te achten, namelijk in die gevallen waarin vaststaat dat de autoriteiten in dat land de vreemdeling geen effectieve bescherming kunnen bieden tegen dat geweld (EVRM en Nederlandse bestuursrecht (MM SBR) 2016/4.3.2, T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik). Artikel 3 van het EVRM houdt dus een absoluut recht in dat in principe niet kan worden geresolveerd (zie in deze zin NTM/NJCM-bull. 2006, p. 456, Meryem Aksu).

4.4 Zoals uit de brief d.d. 18 mei 2018 van de Staatssecretaris blijkt, hanteert de Minister van Justitie van Curaçao een beleid dat erop gericht is om opgepakte illegale vreemdelingen zo snel mogelijk terug te sturen naar hun land van herkomst. De informatie waarover de Ombudsman beschikt laat zien dat bij de verwijdering van vreemdelingen geen onderscheid wordt gemaakt tussen de groep die expliciet om bescherming verzoekt tegen onmenselijk handelen in het land van herkomst en de groep die illegaal in Curaçao verblijft vanwege andere (veelal economische) redenen.

4.5 Het vorenstaande betekent dat het verwijderen van de opgepakte vreemdeling over het algemeen niet getoetst wordt aan de bepalingen van het EVRM (in het bijzonder aan artikel 3). De verwijderingscijfers laten zien dat veel vreemdelingen inderdaad met relatieve snelheid worden teruggestuurd naar landen die bijvoorbeeld door de UNHCR zijn aangemerkt als risicolanden.

4.6 De Ombudsman meent dat, zelfs indien de vreemdeling uit zo een risicoland niet meteen bij binnenkomst op onderbouwde wijze aangeeft bescherming nodig te hebben tegen onmenselijke behandeling in zijn land van herkomst, van de Curaçaose autoriteiten verwacht mag worden dat zij een extra mate van zorgvuldigheid betrachten bij de besluitvorming inzake deze vreemdelingen. Het feit dat de bewijslast in principe primair bij de vreemdeling berust, doet niet af aan het vorenstaande.

4.7 Het is de Ombudsman ambtshalve bekend dat in 2016 een Syrische burger bescherming vroeg in Curaçao tegen vermeende onmenselijke handelingen in zijn land van herkomst. De Syrische burger is door de Curaçaose autoriteiten gedetineerd en werd pas weer vrijgelaten nadat een (lokale) burger bereid was gevonden om garant te staan voor deze vreemdeling. Deze vrijlating is evenwel, voor zover de Ombudsman bekend, niet gepaard gegaan met aanvullende maatregelen van overheidswege die de vreemdeling in staat zouden moeten stellen om bijvoorbeeld tijdelijk arbeid te kunnen verrichten. De verklaring die indertijd gegeven is door de Curaçaose autoriteiten was dat Curaçao geen partij is bij het Vluchtelingenverdrag en dat er daarom formeel-juridisch geen verplichting bestond om op een "asielverzoek" van de Syrische burger te beslissen.

4.8 In theorie heeft de Minister van Justitie gelijk in die zin dat het Vluchtelingenverdrag niet voor Curaçao geldt. De hoogste bestuursrechter van Curaçao heeft echter reeds in 2011 aangegeven dat verzoeken van vreemdelingen die stellen bescherming nodig te hebben tegen het risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in hun land van herkomst, getoetst worden aan artikel 3 van het EVRM. De Minister van Justitie heeft in dit concrete geval derhalve niet op adequate wijze gehandeld.

4.9 Bij het goedkeuren van de rvm-procedure, heeft de Minister van Justitie aangegeven de taken van de stichting Rode Kruis die verband houden met de uitvoering van het Curaçaose vreemdelingenbeleid over te zullen nemen. Door de Minister van Justitie is niet inzichtelijk gemaakt hoe/of de verzoeken om bescherming van de vreemdelingen die reeds in het bestand van de stichting Rode Kruis voorkwamen zijn afgehandeld. Het feit dat deze informatie ontbreekt, in samenhang bezien met het actieve verwijderingsbeleid dat de Minister van Justitie hanteert, is een punt van aandacht. Zelfs indien moet worden aangenomen dat de Minister van Justitie de goedgekeurde rvm-procedure heeft toegepast in deze gevallen, laten de beschikbare verwijderingscijfers zien dat op deze verzoeken van de vreemdelingen die in het bestand van de stichting Rode Kruis voorkwamen niet positief kan zijn beslist. Hier komt nog bij dat op voorhand niet kan worden ingezien welke toetsingscriteria de Minister van Justitie in deze gevallen zou hebben gehanteerd bij zijn besluitvorming.

4.10 De informatie waarover de Ombudsman verder beschikt is dat de rvm-procedure nog niet volledig is uitgewerkt en, wellicht hierdoor, ook nog niet op adequate wijze is bekendgemaakt. In het kader van de openbaarheid van bestuur meent de Ombudsman dat de Minister van Justitie de adequate bekendmaking van zijn beleid niet achterwege kan laten.

4.11 Het is vooralsnog niet duidelijk of de goedgekeurde rvm-procedure tot een wijziging c.q. aanpassing van de HIG zal leiden. Het is in ieder geval van belang dat de Minister van Justitie, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het vreemdelingenbeleid en dus ook voor de eventuele uitvoering

van de rvm-procedure, zich ervan vergewist dat deze procedure onder meer in overeenstemming is met de uitgangspunten van artikel 3 van het EVRM en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.12 In het verlengde hiervan is het daarom van belang dat de rvm-procedure minimaal een duidelijk antwoord geeft op de vraag wie wel of geen bescherming behoort te krijgen ingevolge het EVRM en dat eenduidige criteria hiervoor worden ontwikkeld die zoveel mogelijk van tevoren bekend zijn.

4.13 Ook is het wenselijk dat de rvm-procedure duidelijkheid verschaft over de voorwaarden waaraan de te verlenen bescherming dan wel opvang in de praktijk zal moeten voldoen. Zo zal in of naar aanleiding van de rvm-procedure bij voorkeur duidelijkheid moeten worden gegeven over wat de vreemdeling gedurende zijn verblijf wel of niet mag doen, om bijvoorbeeld eventueel zelf op rechtmatige wijze in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien.

4.14 De Ombudsman heeft in dit onderzoek verder geconstateerd dat medewerkers in de justitiële keten in de praktijk vooralsnog een zeer ruime mate van vrijheid hebben bij de beoordeling van verzoeken om bescherming afkomstig van vreemdelingen. Deze ruime mate van vrijheid kan mede verklaard worden aan de hand van het feit dat de Minister van Justitie, zowel vóór als na de goedkeuring van de rvm-procedure, geen concrete aanwijzingen heeft gegeven over hoe deze verzoeken behandeld moeten worden.

4.15 Het vorenstaande heeft tot gevolg dat een vreemdeling voor de afhandeling van zijn verzoek om bescherming, in grote mate afhankelijk is van de opvattingen van de individuele medewerker die hem/haar toevallig te woord staat. Het behoeft geen betoog dat deze situatie een willekeurige behandeling van vreemdelingen met zich meebrengt, hetgeen in strijd is met het algemene beginsel van behoorlijk bestuur dat willekeurig overheidshandelen verbiedt.

4.16 Het feit dat vreemdelingen zowel vóór als na de goedkeuring van de rvm-procedure doorgaans niet worden/werden gewezen op het fundamentele recht om van overheidswege juridische bijstand te krijgen, draagt ook bij aan een situatie die strijdigheid oplevert met het EVRM. Er zijn bij de Ombudsman zelfs gevallen bekend, waarin de Minister van Justitie vreemdelingen verwijderd die een juridische procedure bij een onafhankelijke rechter hebben ingesteld, zonder dat de rechter over het beroep van deze vreemdelingen heeft kunnen beslissen. Door deze handelwijze ontnemt de Minister van Justitie de vreemdeling feitelijk de kans om zijn zaak effectief voor te leggen aan een onafhankelijke rechter, nu een rechterlijke beslissing, genomen nadat de verwijdering reeds heeft plaatsgevonden, in principe geen toegevoegde waarde zal hebben voor de verwijderde vreemdeling.

4.17 De Minister van Justitie is onder omstandigheden uiteraard bevoegd om een illegale vreemdeling te verwijderen, maar moet deze bevoegdheid aanwenden in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verbod van “détournement de pouvoir” dat in het kort bepaalt dat bevoegdheden slechts kunnen worden aangewend voor het doel waarvoor ze zijn gegeven. De Ombudsman is van oordeel dat het de Minister van Justitie zou sieren indien de

vreemdeling de kans zou krijgen om zijn rechtszaak uit te procederen, alvorens al dan niet verwijderd te worden.

4.18 De niet adequate wijze waarop in de justitiële keten tot nu wordt omgegaan met vreemdelingen die stellen bescherming nodig te hebben tegen een onmenselijke behandeling in hun land van herkomst, heeft verder ook te maken met het feit dat bij belangrijke actoren in deze keten onvoldoende kennis aanwezig is inzake fundamentele mensenrechten. Kennis met betrekking tot het toepassingsbereik van artikel 3 van het EVRM vormt hierop geen uitzondering.

4.19 De Ombudsman constateert verder dat de communicatie in de justitiële keten niet optimaal verloopt. Diverse onderdelen van het Ministerie van Justitie hebben weinig tot geen informatie over de werkzaamheden van de andere organisatieonderdelen. Zo was de SDKK op het moment van het werkbezoek niet op de hoogte van de plaats waar het Ministerie van Justitie minderjarige kinderen van illegale vreemdelingen had geplaatst. Andere organisatieonderdelen waren voorts niet op de hoogte van de precieze locatie waar de mannelijke vreemdelingen in bewaring werden geplaatst. Ook na het werkbezoek van de Ombudsman aan de SDKK (zie verslag) kon de ontbrekende informatie niet worden verstrekt. Zoals reeds aangegeven, hebben de pogingen van de Ombudsman om deze feitelijke informatie via het Korps Politie Curaçao te krijgen geen resultaat geleverd. Dit gebrek aan deugdelijke ambtelijke afstemming binnen het Ministerie van Justitie, en de onzorgvuldigheid die hiervan het gevolg is, komen voor rekening van de Minister van Justitie.

4.20 De toelating en uitzetting van vreemdelingen heeft naast gevolgen voor de vreemdeling zelf, uiteraard ook gevolgen voor het land dat hierover beslist. In het rapport “Regionale migratie en integratie op Curaçao” uit 2014 van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (hierna: Ministerie SOAW) wordt een uitgebreid beeld geschetst van de gevolgen die migratie heeft voor Curaçao op sectoren zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs, de gezondheidszorg en de veiligheid.

4.21 De Ombudsman benadrukt, mede gelet op het bovenstaande, dat voor een klein eiland als Curaçao een adequate grenscontrole bij de zeehavens en de luchthaven van Curaçao, maar ook een adequate controle op zee, van groot belang is. Een te grote en ongecontroleerde toestroom van vreemdelingen naar Curaçao kan immers een grote impact hebben op de hierboven genoemde sectoren. De spanning tussen beleidsdoelstellingen en de beperkte middelen wordt hierdoor dan ook steeds scherper.

4.22 De kleinschaligheid van het eiland gekoppeld aan de grote financiële uitdaging waarmee Curaçao te kampen heeft, brengt met zich mee dat de mate waarin Curaçao feitelijk bescherming kan bieden aan vreemdelingen in het kader van artikel 3 van het EVRM, aan financiële en logistieke grenzen is gebonden. Dit betekent dat bij de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3 van het EVRM, gezocht zal moeten worden naar externe oplossingen die Curaçao zoveel mogelijk in staat stellen om evenwichtige beslissingen te nemen.

5. Oordeel

De Ombudsman concludeert dat de Minister van Justitie niet op behoorlijke wijze invulling heeft gegeven aan zijn rol in het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid. De Minister van Justitie heeft door het gehanteerde verwijderingsbeleid in onvoldoende mate rekening gehouden met de fundamentele rechten van vreemdelingen die in Curaçao bescherming verzoeken ingevolge artikel 3 van het EVRM. De Minister van Justitie heeft verder nagelaten om tijdig adequate werkprocessen en beleid gericht op de uitvoering van artikel 3 van het EVRM vast te stellen.

6. Aanbevelingen

Gelet op het bovenstaande geeft de Ombudsman de Minister van Justitie volgende aanbevelingen in overweging:

I. De beslissing van 15 juli 2017 die in de Raad van Ministers is genomen, en waarmee kennelijk uitvoering van artikel 3 van het EVRM wordt beoogd, zal nader moeten worden bestudeerd om nadien met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zo snel mogelijk te worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

II. Nadat een adequaat beleid inzake de uitvoering van artikel 3 van het EVRM zal zijn vastgesteld, moet dit op een geschikte manier worden bekendgemaakt, zowel naar het ambtelijke apparaat toe als naar de belanghebbende doelgroep.

III. In de justitiële keten moet voor wat betreft een efficiënte uitvoering van het vreemdelingenbeleid, een betere afstemming komen van de werkzaamheden die formeel onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie vallen.

IV. Aan het automatisch terugsturen van vreemdelingen, die aangemerkt zouden kunnen worden als personen die reële risico's lopen op onmenselijke behandeling in hun land van herkomst, moet zo snel mogelijk een halt worden toegeroepen. De Minister van Justitie dient zorg te dragen voor een adequate toetsing van de verzoeken van deze vreemdelingen aan het EVRM.

V. Aan de medewerkers in de justitiële keten moet adequate algemene informatie worden verschaft over de fundamentele rechten van de mens en in het verlengde daarvan over de rechten van vreemdelingen ingevolge het EVRM.

VI. Bijzondere aandacht moet in het (nieuw) vast te stellen beleid worden besteed aan de positie van minderjarige vreemdelingen die al dan niet alleen of met anderen reizen en bescherming behoeven ingevolge het EVRM. In dit verband is het aan te bevelen dat ook de Voogdijraad een rol krijgt in de uitvoering van het Curaçaose vreemdelingenbeleid.

VII. Vreemdelingen in het algemeen, en meer in het bijzonder vreemdelingen die menen ingevolge artikel 3 van het EVRM in aanmerking te komen voor bescherming door Curaçao, moeten uitdrukkelijk

en op adequate en ondubbelzinnige wijze worden gewezen op de mogelijkheid om desgewenst een onafhankelijke en onpartijdige rechter te kunnen benaderen, al dan niet met van overheidswege ter beschikking gestelde juridische bijstand.

VIII. De Minister van Justitie dient naar aanleiding van hetgeen is opgemerkt bij onderdeel 4.20 van dit onderzoek, samen met de overige ministeries te evalueren hoe de uitvoering van artikel 3 van het EVRM op een zo evenwichtig mogelijke manier kan plaatsvinden. In dit kader is het voorts van belang dat met de nodige voortvarendheid de mogelijkheden worden verkend om, al dan niet in koninkrijksverband, samen te werken met lokale dan wel internationale organisaties bij de uitvoering van de verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien.

Willemstad, 27 juni 2018

De Ombudsman van Curaçao,

K.R. Concincion