



OPGESLOTEN EN UITGEZET

VENEZOLANEN KRIJGEN GEEN BESCHERMING IN CURAÇAO

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International is een wereldwijde beweging van meer dan 7 miljoen mensen die campagne voert voor een wereld waarin mensenrechten voor iedereen gelden.

Onze visie is dat iedereen alle rechten moet kunnen genieten die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale mensenrechtenverdragen en -verklaringen.

We zijn onafhankelijk van enige regering, politieke ideologie, economisch belang of religie en worden voor het overgrote deel gefinancierd door lidmaatschap en donaties.



Foto omslag:

Luchtkooi in de SDKK-gevangenis

Alle foto's zijn op 3 mei 2018 gemaakt in de SDKK-gevangenis (omslag en eerste drie foto's) en Rio Canario (laatste twee foto's), met toestemming van de autoriteiten van Curaçao.

© Amnesty International 2018

Voor het eerst gepubliceerd in september 2018 door Amnesty International,
Peter Benenson House, 1 Easton Street,
Londen WC1X 0DW, Verenigd Koninkrijk

Index: EUR 35/8937/2018

September 2018

Oorspronkelijke taal: Engels

amnesty.org

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INHOUD

1. BEGRIPPENLIJST	7
2. SAMENVATTING	9
3. METHODE	13
4. ACHTERGROND EN CONTEXT	15
DE EXODUS UIT VENEZUELA	15
CURAÇAO ALS LAND VAN TOEVLUCHT	18
HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN: ‘GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEDEN?’	19
BESCHERMING VAN MENSENRECHTEN IN CURAÇAO	24
5. VERZOEK OM INTERNATIONALE BESCHERMING IN CURAÇAO	25
MENSENRECHTENVERDRAGEN EN STANDAARDEN	25
NIEUWKOMERS IN CURAÇAO	26
VERZOEK OM EEN VERBLIJFSVERGUNNING	26
VERZOEK OM BESCHERMING	27
GEEN TOEGANG TOT EEN ASIELPROCEDURE	30
6. VREEMDELINGENDETENTIE EN DE UITZETPROCEDURE IN CURAÇAO	33
MENSENRECHTENSTANDAARDEN	33
DE CURAÇAOSE WETGEVING	34
DE CURAÇAOSE PRAKTIJK	36
DETENTIEFACILITEITEN EN -OMSTANDIGHEDEN IN CURAÇAO	37
DETENTIE OP HET POLITIEBUREAU	41
VREEMDELINGENDETENTIE: ZORGEN OVER MENSENRECHTEN	42
KINDEREN	44
TOEGANG TOT EEN RECHTSMIDDEL	45
MISHANDELING TIJDENS ARRESTATIE EN DETENTIE	46
7. CONCLUSIES	49
8. AANBEVELINGEN	51

1. BEGRIPPENLIJST

Asielzoekers	Asielzoekers zijn mensen die hun eigen land hebben verlaten op zoek naar internationale bescherming, maar nog niet erkend zijn als vluchteling.
Vluchtelingen	Vluchtelingen worden in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag van 1951) gedefinieerd als mensen die niet naar hun eigen land kunnen terugkeren uit gegronde vrees voor mensenrechtenschendingen of vervolging op basis van ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Hun eigen regering kan of wil hen niet beschermen zodat ze gedwongen zijn om internationale bescherming te zoeken.
Vluchtelingen-status	Wettelijke erkenning van de status die wordt toegekend aan mensen met gegronde vrees voor vervolging op basis van ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, zoals gedefinieerd in het Vluchtelingenverdrag. De status kan worden bepaald door middel van een asielprocedure in het land van toevlucht, of door de Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (VN).
UNHCR	Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>), de vluchtelingenorganisatie van de VN. Deze organisatie heeft een mandaat gekregen van de Algemene Vergadering van de VN om asielzoekers, vluchtelingen en staatloze personen te beschermen en te helpen.
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

¹ Ook Internally Displaced Persons (IDP's; ontheemden in eigen land) vallen onder het mandaat van de UNHCR (deze personen hebben geen internationale grens overschreden en zouden daarom volgens het Vluchtelingenverdrag uit 1951 niet 'in aanmerking komen' voor de status van vluchteling).

<i>Refoulement</i>	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. Het beginsel van <i>non-refoulement</i> is vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en in talloze internationale mensenrechteninstrumenten en maakt bovendien deel uit van het internationale gewoonterecht. Dit betekent dat het geldt voor alle landen, ongeacht of ze de relevante verdragen hebben geratificeerd. Volgens het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ² geldt het principe van <i>non-refoulement</i> voor alle verwijderings-, uitzettings- en uitleveringsprocedures, ongeacht of een persoon officieel is erkend als vluchteling of officieel een verzoek heeft ingediend voor internationale bescherming.
Migratie-gerelateerde hechtenis of vreemdelingen-detentie	Vreemdelingendetentie verwijst naar 'het beroven van de vrijheid van een individu, meestal administratief, voor een vermeende overtreding van de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging in het ontvangende land'. Vreemdelingendetentie kan veel verschillende vormen aannemen, waaronder de detentie in (straf)gevangenissen, in speciale detentiecentra, via maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken.
Alternatieven voor vreemdelingen-detentie	Maatregelen waarbij in plaats van detentie de rechten van migranten en asielzoekers worden beperkt. Deze maatregelen variëren qua niveau van inbreuk en kunnen bestaan uit een meldplicht, borgtocht, een aangewezen verblijfplaats, toezicht binnen de gemeenschap, registratieverplichtingen, elektronische middelen zoals een enkelband of een avondklok.
Gedwongen terugkeer of uitzetting ³	Terugkeer naar het land van herkomst of vast verblijf van een persoon na een officiële beslissing om te vertrekken. Gedwongen terugkeer kan plaatsvinden op verschillende manieren, maar betekent meestal dat de persoon wordt gedetineerd en tijdens de uitzetting wordt begeleid door een veiligheidsambtenaar van de nationale politie of de immigratieautoriteiten van het uitzettende land.

² Artikel 19 (2) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Europese Unie, 26 oktober 2012, 2012/C 326/02, www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html

³ De officiële term die de regering van Curaçao gebruikt voor gedwongen terugkeer is verwijdering.

2. SAMENVATTING

“De politieagent zei dat ik geen rechten had omdat ik een illegale migrant was.”

- Vanessa, zwangere Venezolaanse vrouw zonder verblijfsvergunning in Curaçao

In Curaçao is geen sprake van een adequate asielpcedure. Dat maakt het voor mensen die op de vlucht zijn voor crisis en geweld onmogelijk om bescherming te vragen. In plaats van bescherming wacht hen detentie en gedwongen terugkeer.

Veel van de mannen, vrouwen en kinderen met irreguliere verblijfsstatus op Curaçao zijn afkomstig uit Venezuela. Amnesty International maakt zich al meerdere jaren ernstige zorgen over de mensenrechtensituatie in Venezuela. Die zorgen betreffen zowel de escalerende crisis in de voedselvoorziening en de medische zorg, alsook de toenemende maatschappelijke onrust en het daarmee gepaard gaande geweld. Naar schatting 2,3 miljoen Venezolanen zijn het land ontvlucht (tot juni 2018). In Colombia worden op dit moment de meeste – naar schatting 870.000 – Venezolanen opgevangen.

Op veel kleinere schaal is ook het eiland Curaçao, gelegen op ongeveer 70 kilometer van Venezuela, een bestemming geworden voor gevluchte Venezolanen. Naar schatting wonen er 5.000 tot 15.000 Venezolanen met een irreguliere immigratiestatus op het eiland. Amnesty International maakt zich ernstige zorgen over hun situatie. Berichten over het ontbreken van bescherming, de detentie van asielzoekers en de gedwongen terugkeer van Venezolanen waren voor Amnesty International aanleiding voor dit onderzoek.

Sinds oktober 2010 zijn Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de vier landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat elk van de landen de verantwoordelijkheid heeft om ‘de verwezenlijking’ van mensenrechten te bevorderen. De ‘bescherming’ van deze rechten is echter een Koninkrijksaangelegenheid. Dit rapport analyseert de verantwoordelijkheden van zowel Curaçao als die van het Nederlandse Koninkrijk.

Dit rapport is gebaseerd op literatuur- en veldonderzoek. In mei 2018 heeft Amnesty International Curaçao bezocht en bezoeken gebracht aan het Rio Canaria politiebureau en de vreemdelingenbarakken in de Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou (SDKK-gevangenis). Daarnaast heeft Amnesty 21 interviews gehouden met 40 vertegenwoordigers van de Curaçaose overheid, lokale en internationale organisaties en advocaten en gesproken met asielzoekers, irreguliere migranten en teruggestuurde Venezolanen.

GEEN PROCEDURE VOOR MENSEN OP ZOEK NAAR BESCHERMING

Hoewel misschien niet alle Venezolanen die hun land hebben verlaten kunnen worden aangemerkt als vluchteling, hebben ze wel allemaal te maken gehad met een ernstige mensenrechtencrisis. De situatie in Venezuela is zó ernstig dat de UNHCR in een ‘Guidance Note’ in maart 2018 verklaarde dat voor een zeer groot deel van de Venezolanen internationale bescherming geboden is.

Bij gebrek aan een officiële asielprocedure in Curaçao had de UNHCR tot juli 2017 een informele werrelatie met het Rode Kruis. Mensen op zoek naar internationale bescherming, konden zich bij de UNHCR melden via de kantoren van het Rode Kruis. Regelmatig bezocht een UNHCR-team het eiland om te onderzoeken of de desbetreffende asielzoeker in aanmerking kwam voor bescherming. De twee organisaties werkten ook samen bij het bieden van ondersteuning en opvang.

In juli 2017 nam de regering van Curaçao een ministerieel besluit om het registratieproces en de procedure over te nemen van UNHCR. Dit besluit is genomen zonder UNHCR daarbij te raadplegen. De nieuwe Curaçaose procedure werd niet openbaar gemaakt en voorzag niet in een overgangsperiode. De regering nam per onmiddellijk de volledige verantwoordelijkheid voor de registratie en afhandeling van alle verzoeken tot bescherming. Sinds dit ministerieel besluit hebben de Curaçaose autoriteiten geen asielwetgeving of beleid openbaar gemaakt. Ook zijn er geen statistieken over aantallen asielverzoeken gepubliceerd.

Voor mensen op zoek naar veiligheid blijkt het in de praktijk erg moeilijk om een verzoek in te dienen voor internationale bescherming. Mensen die bij aankomst niet direct asiel hebben gevraagd, het land zijn binnengekomen als toerist, al een tijd op het eiland verblijven, eerder zijn uitgezet of eerder een vergunning hadden om op het eiland te wonen, zijn uitgezonderd van de mogelijkheid om asiel te vragen.

Verklaringen tijdens interviews met deskundigen en Venezolanen zonder verblijfsvergunning in Curaçao bevestigen dat het hebben van een irreguliere status en het ontbreken van de mogelijkheid om een verzoek om bescherming in te dienen hen zeer kwetsbaar maakt voor uitbuiting, afpersing, geweld, mensenhandel, seksueel misbruik en discriminatie.

“Ik belde het politiebureau om te vragen waar ik bescherming kon vragen. De politieagent lachte en zei dat zo’n procedure niet bestond.”

- Een Venezolaanse medewerker van een humanitaire organisatie

De Curaçaose overheid vertelde Amnesty dat in gevallen waarin een aanvraag voor bescherming op grond van een risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing ontvankelijk is verklaard, de aanvraag door de Advieswerkgroep aan de minister van Justitie wordt voorgelegd. Daarna wordt het verzoek doorgestuurd naar het UNHCR-kantoor in Washington voor verdere registratie en statusbepaling. Echter, de Advieswerkgroep kwam pas op 30 april 2018 voor de eerste keer bijeen en is nog bezig met het opstellen van relevante criteria voor de beoordeling van de aanvragen. Naar verluidt heeft de Curaçaose overheid sinds juli 2017 geen enkele asielzoeker doorverwezen naar de UNHCR.

MENSENRECHTENSCHENDINGEN IN VREEMDELINGENDETENTIE EN HET *REFOULEMENT* VERBOD

Bij gebrek aan een goed functionerende asielprocedure hebben mensen die na juli 2017 zijn gedetineerd en uitgezet geen kans gehad om een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Wel ontwikkelde de Curaçaose overheid – in reactie op het groeiende aantal Venezolanen dat Curaçao op irreguliere wijze bereikt en zonder verblijfspapieren op het eiland verblijft – een ‘actieve verwijderingsstrategie’. In 2017 zijn 1.532 vreemdelingen uitgezet, waaronder 1.203 (78.5%) Venezolanen. In de eerste vier maanden van

2018 werden 475 vreemdelingen waaronder 386 (81,3%) Venezolanen uitgezet. In afwachting van hun uitzetting worden mensen gedetineerd in gevangnissen of politiebureaus.

In de Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou (SDKK-gevangenis) worden vreemdelingen zonder verblijfstatus in een apart gedeelte van de gevangenis – ook wel de Vreemdelingenbarakken genoemd – gedetineerd. Volgens een factsheet van de gevangenis werden in 2017 1.085 mensen op grond van hun irreguliere verblijfsstatus gedetineerd. Het betrof 640 vrouwen en 445 mannen. Venezolanen vormden de overgrote meerderheid – in totaal 867 mensen – van deze gedetineerden. Het aantal mensen dat op politiebureaus om dezelfde reden werd gedetineerd is niet in deze cijfers opgenomen. Dat betekent dat het totale aantal mensen in vreemdelingendetentie nog hoger is. Het enkel op grond van hun verblijfsstatus detineren van mensen is in strijd met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM): het recht op vrijheid en veiligheid.

“Sommige bewakers behandelen ons als dieren.”

- ‘Manuel’, een man met irreguliere status die werd vastgehouden in de politiecellen van Rio Canario.

In 2007 stelde het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) vast dat er in Curaçao ‘geen specifieke regels zijn voor de detentie van irreguliere migranten, wat resulteert in een zeer karig en restrictief regime’. Ten tijde van Amnesty International's bezoek in mei 2018 waren de omstandigheden in de vreemdelingenbarakken verslechterd in vergelijking met de situatie die door de CPT in 2015 werd gedocumenteerd. De Amnesty International onderzoeker constateerde erbarmelijke omstandigheden zoals overbevolking en een gebrek aan hygiëne en geschikte slaappleaatsen. De buitenlucht-kooi biedt geen schaduw en gedetineerde migranten klaagden bij Amnesty International dat ze twee dagen achtereen waren opgesloten zonder naar buiten te mogen. Vanwege het gebrek aan capaciteit in de gevangenis werden 25 mannen overgebracht naar cellen in het politiebureau van Rio Canario. De omstandigheden op dit politiebureau waren volstrekt ontoereikend.

Gedetineerde Venezolaanse migranten die werden geïnterviewd door Amnesty International, vertelden dat ze werden onderworpen aan bestraffende en vernederende behandeling. Zo zou het gevangenispersoneel hen basisbehoeften onthouden totdat ze een vliegticket terug naar Venezuela hadden gekocht. Ook werden verschillende gevallen van mishandeling en seksueel misbruik gemeld. Bewakers zouden seksuele handelingen vragen in ruil voor maandverband en zeep.

Gedurende de duur van de vreemdelingendetentie worden kinderen van hun ouders gescheiden en in pleegzorg in een kindertehuis geplaatst. Deze voortdurende praktijk is in strijd met de bescherming van het belang van het kind.

Ofschoon Curaçao stelt niet gebonden te zijn aan het Vluchtelingenverdrag is het land gehouden aan internationale rechtsnormen die verbieden mensen terug te sturen naar plekken waar zij te vrezen hebben voor vervolging (het verbod op refoulement). Curaçao is ook gebonden aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

AMNESTY INTERNATIONALS BELANGRIJKSTE AANBEVELINGEN:

- De overheid van Curaçao moet de rechten van asielzoekers en vluchtelingen die internationale bescherming nodig hebben garanderen en zorgdragen voor een duidelijke, toegankelijke en goed functionerende asielpcedure om mensen te beschermen tegen refoulement.
- De overheid van Curaçao moet zich moeten onthouden van het uitzetten van personen totdat hun asielaanvraag snel, eerlijk en doeltreffend is beoordeeld.
- Het ministerie van Justitie van Curaçao moet ervoor zorgen dat alle personen die bescherming zoeken toegang krijgen tot deze procedure, inclusief toegang tot een effectief rechtsmiddel tegen een negatieve beslissing. Het rechtsmiddel moet een opschortende werking van de beslissing inhouden.
- De Curaçaose overheid moet ervoor zorgen dat de detentie van asielzoekers en migranten alleen als laatste middel wordt gebruikt en voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en legitimiteit in overeenstemming met internationale mensenrechtenstandaarden.
- Het Curaçaose ministerie van Justitie moet zorgen dat de rechten van gedetineerden zijn verzekerd en dat de condities van detentie in lijn zijn met internationale mensenrechtenstandaarden.
- Aantijgingen van mishandeling, excessief geweld of enige andere vorm van machtsmisbruik tijdens arrestaties of in vreemdelingendetentie moeten onmiddellijk, grondig en onpartijdig worden onderzocht door een onafhankelijke instantie. Daders moeten worden vervolgd en slachtoffers moet schadevergoeding worden geboden. De overheid moet actie ondernemen zodat misbruik in de toekomst wordt voorkomen.
- De Curaçaose overheid moet ervoor zorgen dat bij alle beslissingen met betrekking tot kinderen, de belangen van het kind voorop staan. Kinderen mogen niet worden gescheiden van hun ouders en/of wettelijke voogden. Gezinnen dienen in aanmerking te komen voor alternatieven voor detentie.
- Het Koninkrijk der Nederlanden moet de mensenrechten van migranten, asielzoekers en vluchtelingen veiligstellen in alle landen van het Koninkrijk.
- De Curaçaose regering en de Nederlandse overheid moeten – in de context van het Koninkrijk der Nederlanden – samenwerken om de mensenrechten van personen op zoek naar bescherming te garanderen.

3. METHODE

Het rapport is gebaseerd op literatuur- en veldonderzoek. Amnesty International heeft Curaçao in mei 2018 bezocht en 21 interviews afgenomen met veertig vertegenwoordigers van lokale en internationale organisaties, advocatenkantoren, de Nationale ombudsman van Curaçao, het Rode Kruis, de UNHCR en de Curaçaose ministeries van Algemene Zaken, Justitie en Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW). Daarnaast heeft Amnesty bezoeken gebracht aan het politiebureau Rio Canario en de Vreemdelingenbarakken in het Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou (de SDKK-gevangenis). Asielzoekers en vreemdelingen met een irreguliere immigratiestatus worden op beide locaties gedetineerd voordat ze Curaçao worden uitgezet.

Amnesty International interviewde ook mensen zonder verblijfsrecht en uitgezette Venezolanen. In Curaçao noteerde Amnesty International uitgebreide getuigenissen van vier Venezolanen. Een van hen was naar Curaçao gekomen met het expliciete doel asiel aan te vragen. De andere drie waren de ondraaglijke levensomstandigheden in Venezuela ontvlucht. Daarnaast heeft Amnesty International uitgebreide telefonische interviews gehouden met vijf Venezolanen die zijn uitgezet naar hun thuisland. In het kantoor van een (particulier) juridisch adviesbureau heeft Amnesty International gesproken met tien Venezolanen. In de SDKK-gevangenis heeft Amnesty International twee groepsgesprekken gevoerd met 26 gedetineerde vrouwen en dertien gedetineerde mannen. Ten slotte sprak Amnesty International met een gedetineerde Venezolaanse man in het politiebureau Rio Canario.

In juli 2018 heeft de overheid van Curaçao de gelegenheid gekregen om de bevindingen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 op feitelijke juistheid te controleren. De ontvangen opmerkingen zijn zoveel mogelijk in het rapport verwerkt.

In dit rapport wordt casuïstiek besproken die typerend is voor het Curaçaose beleid ten aanzien van asielzoekers en vreemdelingen met een onzekere migratiestatus. De zaken zijn een selectie uit een groter aantal getuigenissen die door de Curaçaose ombudsman en de organisatie VENEX (een Venezolaanse diaspora organisatie) zijn ontvangen.⁴ De getuigenissen zijn bevestigd in gesprekken met advocaten en familieleden. Daarnaast is er ondersteunend bewijs aangeleverd middels medische dossiers, juridische documenten zoals politierapporten en rechtbankdocumenten, foto's en video's.

Om eventuele problemen voor de betreffende mensen te voorkomen zijn hun namen gewijzigd en is waar nodig informatie die hen zou kunnen identificeren weggelaten. De enige uitzondering hierop is het verhaal van Natalia Saabedra. Haar zaak heeft op het eiland uitgebreide media-aandacht gekregen. Betrokkene heeft Amnesty International uitdrukkelijk toestemming gegeven om haar zaak in de openbaarheid te brengen.

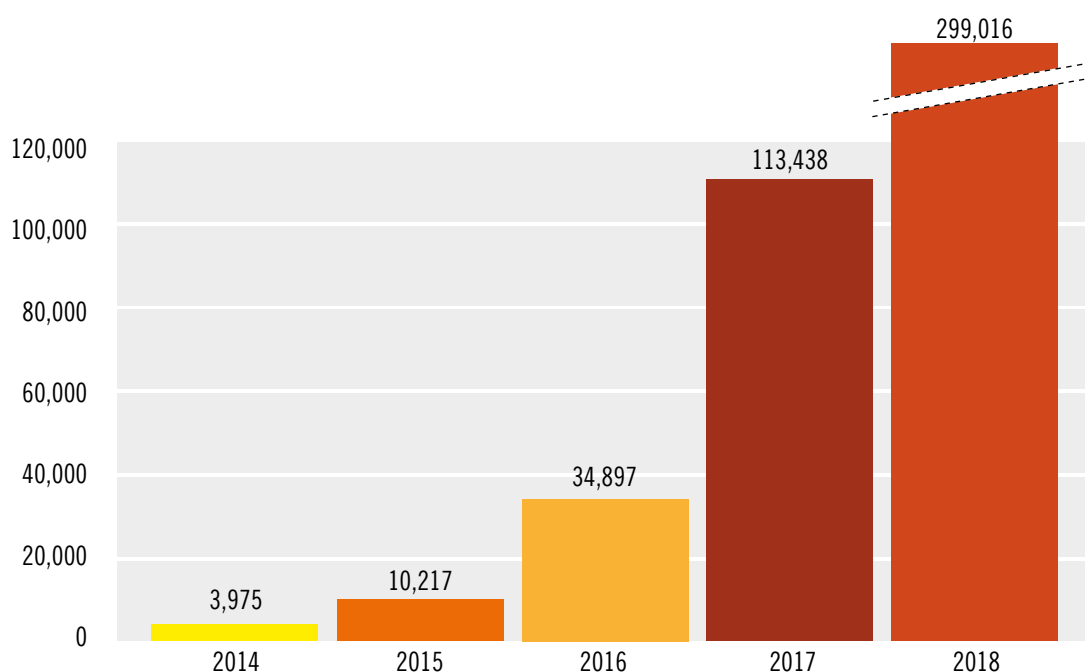
Amnesty International wil iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek, in het bijzonder de geïnterviewde Venezolanen, hun relaties en advocaten in Curaçao. Amnesty International bedankt ook regering van Curaçao voor het opzetten van een uitgebreid programma met interviews op de relevante ministeries. Ook heeft de Curaçaose overheid Amnesty International in de gelegenheid gesteld de detentiefaciliteiten te bezoeken en met de gedetineerden te praten.

⁴ www.linkedin.com/company/fundashon-venex-curaçao

4. ACHTERGROND EN CONTEXT

DE EXODUS UIT VENEZUELA

Sinds 2017 is het aantal Venezolanen dat is uitgeweken naar buurlanden aanzienlijk toegenomen.⁵ Het rapport van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) hierover schat het aantal vertrokken Venezolaanse burgers tussen 2015 en 2017 op 1.600.000.⁶ Het kantoor van de Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) meldde in augustus 2018 dat inmiddels meer dan 2,3 miljoen mensen het land hebben verlaten.⁷ Begin 2018 steeg het aantal nieuwkomers in de buurlanden gestaag tot 5.000 per dag.⁸ In Colombia, het land dat de meeste vluchtelingen te verwerken krijgt, bevinden zich naar schatting 870.000 Venezolanen. Sinds 2014 zijn vele duizenden de brug over de rivier de Pamplonita overgestoken.⁹



↑ Onderschrift: aantal asielzoekers uit Venezuela 2014-augustus 2018¹⁰

Bron: UNHCR Operational Portal Refugee Situations- Venezuela Situation. [Data2.unhcr.org/en/situations/vensit](https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit)

⁵ UNHCR, Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela, Supplementary, maart 2018, data2.unhcr.org/en/documents/download/63088

⁶ IOM, *Situation Report Venezuela*, 24 April 2018, www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/venezuela_sr_20180411-18.pdf

⁷ De woordvoerder van de Secretaris Generaal, Stéphane Dujarric, stelde dat "sinds juni 2018 naar schatting 2,3 miljoen Venezolanen, van de 32,8 miljoen mensen die daar wonen, het land zijn uitgevlucht, voornamelijk naar Colombia, Ecuador, Peru en Brazilië." 14 augustus 2018, www.unmultimedia.org/tv/unifeed/asset/2217/2217274/

⁸ UNHCR, Situational Update Venezuela, mei 2018.

⁹ UNHCR, *Responding to the needs of people displaced from Venezuela*, Supplementary Appeal, maart 2018. Ministry of Foreign Affairs of Colombia: *Mas de 870,000 venezolanos están radicados en Colombia*, July 2018, migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia Volgens andere bronnen heeft Colombia alleen al meer dan een miljoen Venezolanen opgenomen: Reuters redactie, 'Venezuela migrants in Colombia tops a million over 15 months: government', Reuters, 13 juni 2018, www.reuters.com/article/us-colombia-venezuela/venezuela-migrants-in-colombia-tops-a-million-over-15-months-government-idUSKBN1J92NY

¹⁰ In sommige landen kunnen de cijfers naar zowel één persoon alsook naar een groep van personen verwijzen.

Land	Datum	Aantal
Colombia	1 juni 2018	181.472
Chili	31 december 2017	84.479
Argentinië	29 mei 2018	77,936
Ecuador	30 april 2018	65.000
Panama	31 maart 2018	51.420
Peru	19 mei 2018	46.299
Brazilië	30 april 2018	25.311
Mexico	31 december 2017	24.979
Costa Rica	24 november 2017	5.600
Uruguay	31 december 2017	3.248
Canada	28 februari 2018	1.817

↑ Andere vormen van legaal verblijf in buurlanden.

Bron: UNHCR Operational Portal Refugee Situation – Venezuela Situation.

Zowel de ernstige mensenrechtencrisis, alsook het gebrek aan toegang tot goederen en gezondheidszorg en een steeds verslechterende economie waren de reden van deze exodus.¹¹ In reactie op grootschalige anti-overheidsprotesten in 2017 waaraan enkele tienduizenden Venezolanen deelnamen, vielen de veiligheidsdiensten demonstranten aan. Ze maakten daarbij gebruik van extreem, onnodig en buitensporig geweld. Duizenden mensen werden willekeurig gedetineerd en demonstranten werden slachtoffer van marteling en andere vormen van mishandeling.¹² Het rechtssysteem wordt gebruikt om dissidenten het zwijgen op te leggen, inclusief het gebruik van militaire rechtspraak om burgers te vervolgen. Mensenrechtenverdedigers worden lastiggevallen en geïntimideerd. De omstandigheden in detentie zijn buitengewoon slecht. Amnesty International documenteerde een groot aantal mensenrechtenschendingen tijdens periodes van massademonstraties en sociale onrust,¹³ waaronder marteling en andere vormen van mishandeling van demonstranten die door de overheid gevangen waren genomen.¹⁴

¹¹ Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18 – Venezuela* (Index: POL 10/6700/2018), www.amnesty.org/en/countries/americas/venezuela/report-venezuela/

¹² Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18 – Venezuela, 2018*; *Human Rights Watch, Venezuela: Events of 2017, 2018*, www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/venezuela. Het kantoor van de Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen identificeerde 'het bestaan van een beleid om afwijkende politieke meningen te onderdrukken en de bevolking angst aan te jagen om demonstraties te beteugelen.' Zie: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017*, augustus 2017, www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCRReportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf

¹³ AMR 53/009/2014, Amnesty International, *Venezuela: human rights at risk amid protests*, www.amnesty.org/en/documents/amr53/009/2014/en/

¹⁴ AMR 53/020/2014, Amnesty International, *Venezuela: briefing to the UN committee against torture, 53rd session, November 2014*. www.amnesty.org/en/documents/amr53/020/2014/en/ AMR 53/1239/2015, Amnesty International, *Venezuela: the faces of impunity one year since the protests, victims are still waiting for justice*, www.amnesty.org/en/documents/amr53/1239/2015/en/

Bovenop deze burgerlijke en politieke onrust, kampt Venezuela met een enorme economische crisis met een verwachte inflatie van 1.000.000% eind dit jaar.¹⁵ Deze voedsel- en gezondheids crisis is levensbedreigend voor alle Venezolanen, maar bedreigt in het bijzonder de levens van kleine kinderen, chronisch zieken en zwangere vrouwen.¹⁶ Caritas Venezuela meldde een toename van gevallen van ernstige ondervoeding onder kinderen jonger dan vijf jaar. Het al extreem hoge niveau van 10,2 procent in februari 2017 steeg naar 14,5 procent in september 2017.¹⁷ Behalve aan voedsel is er een ernstig tekort aan geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. De Venezolaanse gezondheidszorg is dramatisch verslechterd. Tussen 2015 en 2016 nam het sterftecijfer onder kraamvrouwen toe met 65 procent, kindersterfte nam toe met 30 procent.¹⁸ Het aantal gevallen van malaria is met 76 procent toegenomen.¹⁹

Hoewel niet alle Venezolanen die het land hebben verlaten vluchteling zijn, is het duidelijk dat een aanzienlijk aantal van hen internationale bescherming nodig heeft. In dit kader heeft de Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) onlangs zijn *Guidance Note on the Outflow of Venezuelans*²⁰ gepubliceerd waarin de VN-organisatie er op wijst dat de omstandigheden die tot de uitstroom leiden, vallen onder de strekking van de Verklaring van Cartagena.²¹ Uitgangspunt moet daarom zijn dat internationale bescherming nodig is. Gezien de massale mensenrechtenschendingen in Venezuela en de ernstige verstoring van de openbare orde stelt de UNHCR dat asielaanvragen van Venezolanen zowel op basis van het Vluchtelingenverdrag alsook op basis van de Cartagena-verklaring moeten worden beoordeeld.

In het licht van deze uitzonderlijke situatie hebben meerdere landen in de regio, waaronder Colombia, speciale mechanismen ontwikkeld om regulering en bescherming te bieden. Tegelijkertijd hebben steeds meer Venezolanen (zo'n 299.000) de afgelopen jaren een asielverzoek ingediend.²² Naar schatting 60 procent van de Venezolanen in het buitenland verblijft echter in een irreguliere situatie, zonder verblijfspapieren. Dit maakt hen bijzonder kwetsbaar voor uitbuiting, afpersing, geweld, mensenhandel, seksueel misbruik, rekrutering, discriminatie en vreemdelingenhaat.²³

¹⁵ Reuters redactie, 'IMF projects Venezuela inflation will hit 1,000,000 percent in 2018', *Reuters*, 24 July 2018, www.reuters.com/article/us-venezuela-economy/imf-projects-venezuela-inflation-will-hit-1000000-percent-in-2018-idUSKBN1KD2L9

¹⁶ Amnesty International, *Emergency Exit: Venezuelans Fleeing the Human Rights Crisis*, 2018, www.amnistiaonline.org/SalidadeEmergencia/

¹⁷ Caritas Venezuela, Monitoreo de la Situación Nutricional en Niños Menores de 5 años, 2017, caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2017/12/Cuarto-Bolet%C3%ADn-SAMAN-Julio-Agosto-2017.-Caritas-de-Venezuela-1.pdf

¹⁸ Amnesty International, *Emergency Exit: Venezuelans Fleeing the Human Rights Crisis*, 2018.

¹⁹ Human Rights Watch, *Venezuela: Events of 2017*, 2018.

²⁰ UNHCR, *Guidance Note on the Outflow of Venezuelans*. Zie op: data2.unhcr.org/en/documents/download/63243; UNHCR, maart 2018, *Responding to the needs of people displaced from Venezuela*, p. 6.

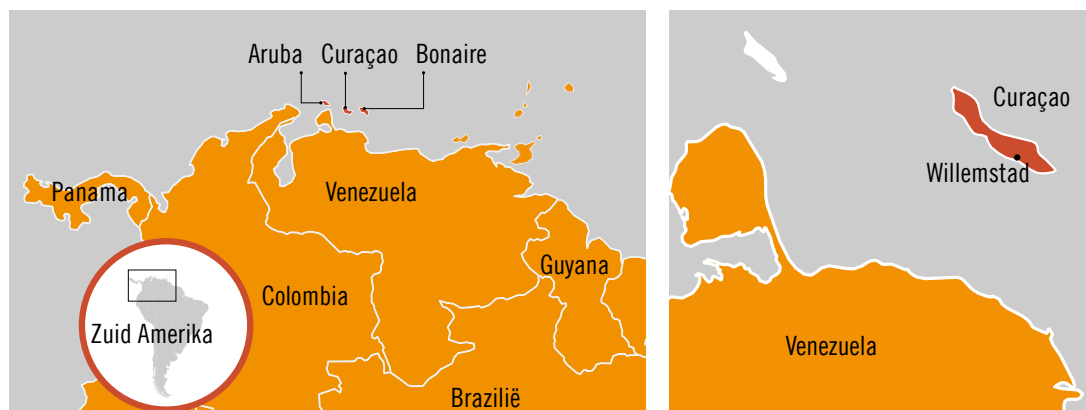
²¹ De Verklaring van Cartagena inzake Vluchtelingen is een verklaring die is opgesteld door een colloquium van deskundigen uit Noord-, Midden- en Zuid-Amerika in een poging duurzame oplossingen te formuleren voor de problemen van duizenden Midden-Amerikanen die gedwongen waren om hun huizen te verlaten als gevolg van grootschalig geweld dat het gevolg was van ernstige conflicten in de regio in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De verklaring breidt de definitie van 'vluchteling' uit tot personen die hun land zijn ontvlucht omdat hun leven, hun veiligheid of hun vrijheid wordt bedreigd door grootschalig geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, massale schendingen van mensenrechten of andere omstandigheden die de openbare orde ernstig verstoren. Zie: www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html

²² data2.unhcr.org/en/situations/vensit

²³ UNHCR, Venezuela Situation Update, mei 2018.

CURAÇAO ALS LAND VAN TOEVLUCHT

Het eiland Curaçao, dat deel uitmaakt van het Koninkrijk der Nederlanden, ligt op ongeveer 70 kilometer van Venezuela. Op heldere dagen is de Venezolaanse provincie Falcón vanaf het eiland te zien.



Staatsvorm:	Constitutionele monarchie met een parlementair stelsel. Sinds 10 oktober 2010 is Curaçao een autonoom land in het Koninkrijk der Nederlanden.
Staatshoofd:	Koning Willem-Alexander
Gouverneur:	Lucille George-Wout
Minister President:	Eugene Rhuggenaath
Hoofdstad:	Willemstad
Religie:	80% Katholiek, 15% overig, 5% zonder religie
Oppervlakte:	444 km ²
Bevolking:	160.337
Werkloosheid:	14.1%
Jeugdwerkloosheid:	32.8%

De bevolking van Curaçao heeft banden met Venezuela en er bestaan levendige handels- en toeristische betrekkingen met het vasteland. Lang voordat de huidige crisis in Venezuela uitbrak woonden er al aanzienlijke aantallen Venezolanen – al dan niet met verblijfsvergunning – op het eiland. Mede vanwege deze banden is Curaçao momenteel een bestemming voor Venezolanen die hun land ontvluchten. Er zijn geen officiële cijfers beschikbaar, maar naar schatting verblijven er tussen 5.000 tot 15.000 Venezolanen met een irreguliere immigratiestatus op het eiland.²⁴ Eind april 2018 hadden 679 personen asiel aangevraagd bij de UNHCR.²⁵

²⁴ Volgens de regering van Curaçao wonen de meeste Venezolanen met een irreguliere status al jaren op het eiland. De regering informeerde Amnesty (27-07-2018) dat zij onderzoek uitvoert om een beter beeld te krijgen van de situatie en mogelijke aantallen. Volgens de regering zijn er ook 3.756 geregistreerde Venezolanen op Curaçao. Interview met Stella van Rijn op het ministeren van Algemene Zaken, 2 mei 2018. Zie voor meer informatie over aantallen: UNHCR, *Venezuela Situation*, augustus 2017; H. Marijnissen, 'Curaçao heeft vluchtelingen te over, maar het woord asiel komt er niet voor', *Trouw*, 5 april 2018, www.trouw.nl/samenleving/Curaçao-heeft-vluchtelingen-te-over-maar-het-woord-asiel-komt-er-niet-voor~aed0a711/. Latin America Herald Tribune, 13 juli 2018: Volgens onofficiële schattingen verblijven er 20.000 illegale Venezolanen op Curaçao.

²⁵ UNHCR Operational Portal Refugee Situations – Venezuela Situation, UNHCR, Situational Update Venezuela, mei 2018, data2.unhcr.org/en/situations/vensit De regering van Curaçao vroeg UNHCR eerst in juli en vervolgens weer in oktober 2017 om de registratie stop te zetten en 'om te voldoen aan de nationale procedure en om mensen die bescherming zoeken naar de nationale autoriteiten te sturen voor registratie. UNHCR heeft bewust op een ochtend bijna 300 immigranten geregistreerd zonder de autoriteiten van Curaçao hierbij te betrekken en erover te informeren en heeft zodoende onze nationale procedure overtreden.' Commentaar van de regering van Curaçao bij de inzage vooraf van het rapport.

Het opvangen van zo'n groot aantal mensen is een enorme verantwoordelijkheid, aangezien de bevolking van het eiland numeriek slechts een kleine gemeenschap is. Curaçao had op 1 januari 2018 161.591 inwoners.²⁶ De huidige economische vooruitzichten in Curaçao zijn niet gunstig. Sinds begin 2018 hebben zo'n tweeduizend mensen hun baan verloren.²⁷ Het werkloosheidscijfer in 2017 was 14,1 procent (0,8 procent meer dan in 2016) en de werkloosheid onder jongeren bedroeg 32,8 procent.²⁸ De autoriteiten van Curaçao stellen dan ook dat zij de middelen niet hebben om Venezolaanse asielzoekers en vluchtelingen te helpen.²⁹

HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN: 'GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEDEN?'

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft op 10 oktober 2010 de Nederlandse Antillen³⁰ ontbonden, waarna Curaçao en Sint Maarten nieuwe landen zijn geworden binnen het Koninkrijk. Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland vormen nu de vier landen van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt de constitutionele relatie tussen de vier landen, die elk hun eigen regering en parlement hebben.³¹ Deze instellingen hebben de macht om wetgeving te bekrachtigen met betrekking tot de eigen zaken van het land. Koninkrijkszaken worden behandeld in de Raad van Ministers van het Koninkrijk, die bestaat uit de ministers van Nederland en drie gevolmachtigde ministers aangewezen door Aruba, Curaçao en Sint Maarten.³²

De opheffing van de Nederlandse Antillen en de vorming van Curaçao en Sint Maarten als nieuwe landen binnen het Koninkrijk was een aanzienlijke uitdaging. Het openbare bestuur van beide landen moest geheel worden aangepast aan de nieuwe bestuurlijke realiteit. De regering van Nederland beloofde de nieuwe landen te ondersteunen terwijl ze zichzelf organiseerden.³³ Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden biedt de wettelijke basis voor deze samenwerking. Het bevat regels voor wederzijdse ondersteuning, advies en samenwerking tussen de vier landen. In Artikel 36 van het Statuut staat bijvoorbeeld: 'Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.

Het Statuut bepaalt bovendien dat de vier landen hun eigen zaken autonoom regelen en gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor koninkrijkszaken.³⁴ Artikel 3 van het Statuut definieert welke gebieden worden

²⁶ Curaçao is een langgerekt eiland, zo'n 64 kilometer van de zuidoostpunt tot de noordwestpunt. Het eiland is op het breedste punt zo'n 16 kilometer breed en heeft een oppervlakte van ongeveer 472 vierkante kilometer. www.worldometers.info/world-population/Curaçao-population

²⁷ Zie de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten: *Economische ontwikkelingen in 2017 en vooruitzichten voor 2018*, www.centralbank.cw/uploads/files/Economische%20ontwikkelingen%20in%202017%20en%20vooruitzichten%20voor%202018_ENG.pdf

²⁸ Zie Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao: www.cbs.cw/website/search_213/?trefwoord=unemployment Door de sluiting van hotels en de inkrimping van grote bedrijven heeft de arbeidsmarkt ingrijpende veranderingen ondergaan. Deze veranderingen hebben zich gemanifesteerd in een hoger werkloosheidscijfer. Zie voor nuttige context: www.indexmundi.com/map/?v=2229&l=nl

²⁹ Interview met een regeringsfunctionaris op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018; interview met een regeringsfunctionaris op het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018; interview met een regeringsfunctionaris op het Ministerie van SOAW, 4 mei 2018.

³⁰ De eerste drie landen liggen in het Caribisch gebied. Het Koninkrijk heeft dus een Europees deel en een Caribisch deel. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn openbare lichamen binnen Nederland geworden.

³¹ Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, Besluit van 1 november 2010, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2010, nummer 775, Tekst van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden zoals laatst gewijzigd bij de Rijkswet in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen [hierna: *het Statuut*].

³² Artikel 7 van het Statuut. En Artikel 26 van het Reglement van orde voor de ministerraad bepaalt: 'Ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt, bestaat een geheimhoudingsplicht'. wetten.overheid.nl/BWBR0006501/2010-10-10/1#Paragraaf6

³³ Er werden actieplannen opgesteld voor delen van de regering die nog niet functioneel waren op de datum dat Curaçao en Sint Maarten landen binnen het Koninkrijk werden. Deze actieplannen werden oorspronkelijk opgesteld voor de duur van twee jaar. Zie het nieuwsitem op de website van de Nederlandse regering: www.government.nl/latest/news/2010/09/21/for-constitutional-reform-in-the-kingdom-2011-is-the-year-of-implementation

³⁴ Zie de website van de Nederlandse regering: www.government.nl/ministries/ministry-of-the-interior-and-kingdom-relations

beschouwd als dergelijke koninkrijkszaken. Hieronder vallen buitenlandse betrekkingen, defensie, de Nederlandse nationaliteit en de algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen³⁵ In de context van de Venezolaanse asielzoekers is het belangrijk te vermelden dat het Statuut bepaalt dat elk van de landen de verantwoordelijkheid heeft om mensenrechten te beschermen. Artikel 43 stelt dat elk van de autonome landen *zorg draagt* voor de verwezenlijking van fundamentele mensenrechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur. Het *waarborgen* van deze rechten wordt beschouwd als een koninkrijkszaak, dat wil zeggen dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid bij de regering van het Koninkrijk ligt.

ARTIKEL 43 VAN HET STATUUT VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

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

Zoals hierboven beschreven was de ontbinding van de Nederlandse Antillen slechts acht jaar geleden en een aanzienlijke uitdaging voor alle betrokken partijen. Er zal nog veel werk verzet moeten worden om de verschillende verantwoordelijkheden te verduidelijken.

Het Koninkrijk der Nederlanden is gebonden aan internationaal recht en daarom kan alleen het Koninkrijk (en niet Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten) verdragen sluiten. Het Koninkrijk ratificeert verdragen en geeft aan voor welke landen een verdrag geldt. Het is mogelijk dat een verdrag voor het Koninkrijk als geheel geldt, maar ook alleen voor een of meer landen.

In juni 2018 publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het rapport *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming*. De AIV concludeert dat er binnen het Koninkrijk der Nederlanden een onderscheid bestaat in mensenrechten. Mensenrechtenverdragen die door het Koninkrijk zijn ondertekend, zijn vaak alleen geldig in Nederland. Burgers in het Caribische deel van het Koninkrijk hebben daardoor minder rechten dan hun Europese medeburgers.³⁶ Hetzelfde geldt voor de mensenrechten van migranten en asielzoekers.

Hoewel het Koninkrijk het Vluchtelingenverdrag in 1951 heeft geratificeerd, is er een voorbehoud gemaakt voor haar overzeese gebiedsdelen.³⁷ Als gevolg hiervan staat Curaçao op het standpunt dat het zich niet hoeft te houden aan internationale bescherming onder dit verdrag. Maar dit betekent niet dat Curaçao zelf

³⁵ Het volledige Artikel 3 van het Statuut: '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. 2. Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.'

³⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming*, juni 2018.

³⁷ Volgens Artikel 40 van het VN-Vluchtelingenverdrag: '*Iedere Staat mag bij de ondertekening, bekrachtiging of toetreding verklaren, dat dit Verdrag eveneens van toepassing is op het geheel of een deel der grondgebieden voor welke internationale betrekkingen die Staat verantwoordelijk is*'; zie www.unhcr.org/3b66c2aa10

kan bepalen hoe er wordt omgegaan met mensen die internationale bescherming aanvragen. Curaçao is gebonden aan het EVRM, dat voorziet in krachtige regels met betrekking tot bescherming.³⁸

‘Tenzij er een specifiek voorbehoud is gemaakt, zijn internationale verdragen bindend voor het Koninkrijk als geheel en kan het Koninkrijk ter verantwoording worden geroepen onder het internationaal recht. Met betrekking tot het ICCPR en UNCAT is er geen voorbehoud gemaakt.’³⁹

Curaçao is verplicht mensen te beschermen tegen terugzending naar een plaats waar ze het risico lopen op marteling of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, op basis van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR) en het VN-Verdrag inzake foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (UNCAT), evenals het internationale gewoonterecht dat *refoulement* verbiedt.⁴⁰

Alle drie de verdragen bevatten een expliciet verbod op *refoulement* of er is door de organen die op de verdragen toezien bepaald dat ze een verbod op *refoulement* inhouden. Dit betekent dat het niet is toegestaan een persoon uit te zetten naar een land waar hij of zij wordt blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandeling of waar hij of zij het risico loopt te worden gemarteld.

Het beginsel van *non-refoulement* is bovendien een onderdeel van het internationale gewoonterecht en geldt aldus voor alle landen, ongeacht of ze de relevante verdragen hebben geratificeerd.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat het Koninkrijk der Nederlanden onder het internationale recht verplicht is het beginsel van *non-refoulement* te respecteren; dat geldt ook voor Curaçao. Dit betekent dat een persoon in Curaçao die het risico loopt op mishandeling bij terugkeer, zich kan beroepen op artikel 3 van het EVRM.⁴¹ Op basis van artikel 13 van het EVRM hebben degenen in Curaçao die het risico lopen op *refoulement* recht op een effectief rechtsmiddel tegen uitzetting. Zij kunnen op basis van artikel 34 een zaak aanhangig maken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Volgens het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden mag Curaçao andere landen binnen het Koninkrijk om hulp vragen om deze internationale norm te handhaven. Artikel 36 houdt een verplichting in: ‘[de landen] verlenen elkander hulp en bijstand.’ Om dit artikel bestaansrecht te geven is het belangrijk dat Curaçao duidelijk is in het vragen van hulp aan het Koninkrijk der Nederlanden. Recent heeft de regering

³⁸ Raad van Europa, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 4 november 1950 (EVRM). In 1954 verklaarde Nederland dat het EVRM ook geldt voor wat toen de Nederlandse Antillen waren: de Caribische gebieden van Nederland inclusief Curaçao. Dit gebeurde op basis van Artikel 56 van het EVRM.

³⁹ ICESCR, *Sixth periodic report Kingdom of the Netherlands – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, februari 2016, p. 3.

⁴⁰ Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *Zesde periodiek rapport van staten die partij zijn in 2015: Nederland*, VN-doc. E/C.12/NLD/6, 20 mei 2016, para. 3. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft erkend dat “[I]n internationale verplichtingen voortvloeiend uit verdragen zijn bindend voor het Koninkrijk als geheel en het Koninkrijk kan onder internationaal publiekrecht verantwoordelijk worden gehouden.”

⁴¹ Artikel 3 EVRM: “no one shall be subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment.” Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat artikel 3 EVRM ook uitzetting verbiedt naar een land waar een persoon een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

van Curaçao Amnesty International geïnformeerd dat ze een beroep doet op artikel 36. De Nederlandse regering gaf aan dat onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst bijstand kan bieden. In juni 2018 heeft een officiële Nederlandse delegatie verschillende werkbijeenkomsten gehad met de diensten in Curaçao. Er zijn afspraken gemaakt over vervolfbezoeken.⁴²

Verder staat in artikel 3 en artikel 43 van het Statuut duidelijk welke onderwerpen worden beschouwd als koninkrijkszaken. De algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen en het waarborgen van mensenrechten behoren daartoe.

Desondanks is er geen duidelijkheid tussen Curaçao en het Koninkrijk der Nederlanden over de verschillende verantwoordelijkheden. Het argument dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen een 'zaak van het land' Curaçao is in plaats van een 'koninkrijkszaak' komt regelmatig terug in openbare verklaringen van vertegenwoordigers van de Nederlandse regering.⁴³ De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Nederlandse regering heeft bijvoorbeeld gezegd dat de financiële hulp die het ministerie onlangs gaf om te helpen bij de hechtenis van vreemdelingen in Curaçao, slechts een vrijwillige bijdrage is en niet kan worden gezien als het uitoefenen van een verplichting of verantwoordelijkheid van Nederland.⁴⁴ Hij stelde ook dat zolang Curaçao zich houdt aan het internationale recht, bemoeienis van het Koninkrijk niet past.⁴⁵

Dit roept de vraag op of het beleid en de uitvoering van toelating en uitzetting van vreemdelingen (inclusief asielzoekers) in Curaçao conform internationale wettelijke verplichtingen is. Als dit niet zo is, dan is dat uiteindelijk onmiskenbaar een zaak voor het Koninkrijk.⁴⁶

De Nederlandse regering lijkt te negeren dat er mensenrechten in het geding zijn, een feit dat moet leiden tot de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk om te 'waarborgen', zowel onder artikel 43 van het Statuut als onder het internationale recht. In plaats daarvan lijkt de Nederlandse regering de Venezolanen collectief te zien als 'economische migranten', wat leidt tot de misvatting dat dit een kwestie zou zijn die niets te maken heeft met mensenrechten. Al in juni 2015 hebben leden van het Nederlandse parlement de Nederlandse regering gevraagd scenario's op te stellen om Curaçao te ondersteunen bij het bieden van hulp aan Venezolaanse burgers. Hoewel de minister in april 2017 antwoordde dat 'de Caribische delen van het Koninkrijk en Nederland voorbereidingen en preventieve maatregelen treffen voor mogelijke opvang van Venezolaanse migranten, zoals [...] het opstellen van

⁴² E-mail Curaçaose overheid 27-07-2018.

⁴³ Zie, meest recent: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Antwoord op vragen van het lid Bosman over de opvang van Venezolanen op Aruba en Curaçao en de Nederlandse bijstand daarbij*, 18 mei 2018, beschikbaar via: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z04853&did=2018D29395 Zie ook de antwoorden van de Nederlandse regering in de afgelopen jaren: 29 juni 2016, minister van Buitenlandse Zaken Koenders: 'Migratie en toerisme behoren primair tot de autonome bevoegdheden van de Caribische Koninkrijkslanden.' Zie: zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-24?resultIndex=15&sorttype=1&sortorder=4 of: 5 juli 2017, minister van Buitenlandse Zaken Koenders: 'De toelating van vreemdelingen betreft een landsaangelegenheid en valt in het land Curaçao onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie van Curaçao.' Zie: zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-33?resultIndex=6&sorttype=1&sortorder=4 of: 16 april 2018, minister van Buitenlandse Zaken Blok: 'Toelating en vreemdelingenbeleid zijn landsaangelegenheden, maar Nederland kan met raad en daad helpen bij de verdere inrichting van de procedures.' Zie: zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-38?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4

⁴⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Antwoord op vragen van het lid Bosman over de steun van Nederland ten behoeve van detentie en uitzetting van ongedocumenteerden op Curaçao*, 18 mei 2018, beschikbaar via: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2018Z06589&did=2018D29372

⁴⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Antwoord op vragen van het lid Bosman over de opvang van Venezolanen op Aruba en Curaçao en de Nederlandse bijstand daarbij*, 18 mei 2018.

⁴⁶ Zie ook de Memorie van Toelichting van artikel 43 van het Statuut.

crisisplannen⁴⁷, heeft Amnesty International geen bewijzen gezien dat deze maatregelen of plannen voor opvang zijn geïmplementeerd.

Venezolanen worden in hun eigen land geconfronteerd met een ernstige toename aan mensenrechtenschendingen.⁴⁸ UNHCR stelt dat 'hoewel de individuele omstandigheden en redenen voor het vertrek uit Venezuela variëren, is duidelijk dat internationale bescherming moet worden overwogen voor een aanzienlijk deel van deze mensen'. UNHCR roept landen op om op bescherming gerichte maatregelen te overwegen en wettelijk verblijf met de noodzakelijke waarborgen voor Venezolanen mogelijk te maken.⁴⁹ Desondanks heeft de Nederlandse regering herhaaldelijk aangegeven dat zij niet verwacht dat er vluchtelingen naar Curaçao zouden komen. De regering stelt dat het vooral 'economische migranten' betreft die Venezuela ontvluchten en dat migratie een zaak is van de regering van Curaçao.⁵⁰

Nederland, dat zegt te streven naar het beschermen en bevorderen van mensenrechten overal ter wereld, zou om te beginnen de mensenrechten in de Koninkrijkslanden moeten bevorderen en beschermen.⁵¹

Conform artikel 43 van het Statuut en de hierboven genoemde verplichtingen aangaande mensenrechten moet het Koninkrijk reageren als een van haar landen niet adequaat voldoet aan die verplichtingen.⁵²

⁴⁷ Kamervragen (Sjoerdsma, D66), 22 februari 2017, 1565, en antwoorden van de minister, 6 april 2017, over Venezolaanse vluchtelingen op Curaçao. De regering van Curaçao bevestigde dat 'Specifieke crisisplannen voor Venezolaanse migratie zijn opgesteld. Ook zijn, samen met Nederland, aanvullende plannen voorbereid voor massamigratie.' (e-mail regering Curaçao 27-07-2018)

⁴⁸ Amnesty International, *Amnesty International Report 2017/18 – Venezuela*, 2018.

⁴⁹ Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), *Guidance Note on the Outflow of Venezuelans*, maart 2018, beschikbaar via: www.ecoi.net/en/document/1426162.html

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld M. Sedee, 'Nederland steunt Caribische eilanden bij migratie uit Venezuela', *NRC Handelsblad*, 6 april 2018, www.nrc.nl/nieuws/2018/04/06/nederland-steunt-caribische-eilanden-bij-migratie-uit-venezuela-a1598417; NOS, 'Blok: Nederland gaat geen vluchtelingen uit Venezuela opnemen', *NOS.nl*, 22 mei 2018, nos.nl/artikel/2233100-blok-nederland-gaat-geen-vluchtelingen-uit-venezuela-opnemen.html; Kamerstuk 29653 nr. 23, 28 juli 2015, *Algemeen overleg over de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 27 februari 2015 houdende een reactie op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken inzake de actuele situatie in Venezuela en de mogelijke consequenties voor de Koninkrijksdelen in het Caribisch gebied*, zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-23?resultIndex=21&sorttype=1&sortorder=4; Kamerstuk 29653 nr. 19, 25 juni 2015, *Motie van de leden Sjoerdsma en Knops*, zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-19?resultIndex=24&sorttype=1&sortorder=4; Kamerstuk 29653 nr. 21, 25 juni 2015, *Motie van de leden Ten Broeke en Knops*, zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-21?resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4

⁵¹ Zie ook citaat in persbericht bij AIV rapport juli 2018 van de heer Hirsch Ballin: "Terwijl de Nederlandse regering stelt dat mensenrechten voor iedereen, altijd en overal moeten gelden, is dat binnen het Koninkrijk niet het geval." Zie ook: *Mensenrechtenrapport 2016*, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het bevorderen en beschermen van mensenrechten wereldwijd is een prioriteit in het Nederlandse buitenlandbeleid.

⁵² Of dit het geval is, moet intern worden beoordeeld door de Raad van Ministers van het Koninkrijk. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kingdom of the Netherlands: One Kingdom – Four Countries; European and Caribbean*, Den Haag, april 2015, p. 2, beschikbaar via: www.government.nl/documents/leaflets/2015/06/05/kingdom-of-the-netherlands-one-kingdom-four-countries-european-and-caribbean

BESCHERMING VAN MENSENRECHTEN IN CURAÇAO

In reactie op de zorgen over het aantal Venezolanen dat momenteel op het eiland verblijft, is de regering van Curaçao begonnen met het actief uitzetten van Venezolanen naar hun moederland. De regering stelt dat deze mensen geen bescherming nodig hebben, maar 'economische migranten' zijn. De minister van Buitenlandse Zaken van de Nederlandse regering steunt dit beleid publiekelijk. In een nieuwe ronde Kamervragen aan de Nederlandse regering in oktober 2016, antwoordde de regering dat de Curaçaose overheid liever geen Venezolanen opvangt omdat dit alleen maar meer mensen naar het eiland trekt. Ook gaf de Nederlandse regering aan dat de uitzettingen worden uitgevoerd conform de Curaçaose wet.⁵³ In april 2018 gaf de Nederlandse regering vergelijkbare antwoorden op zorgen over het gebrek aan bescherming op het eiland door te stellen dat Curaçao een functionerende asielprocedure heeft opgezet.⁵⁴

Zoals verder in dit rapport wordt besproken zijn er overtuigende bewijzen dat sinds juli 2017 vreemdelingen geen aanvraag hebben kunnen indienen voor internationale bescherming.⁵⁵ Bovendien zijn er ernstige mensenrechtenschendingen gemeld tijdens het proces van arrestatie, detentie en uitzetting van migranten met een irreguliere status op het eiland. Amnesty International heeft daarom een onderzoek ingesteld naar (1) de Curaçaose procedure om bescherming te zoeken tegen *refoulement* op basis van artikel 3 van het EVRM en (2) de detentie- en uitzettingsprocedures.

Dit rapport presenteert de belangrijkste bevindingen en bevat gedetailleerde aanbevelingen voor zowel Curaçao als het Koninkrijk om de situatie van Venezolanen op het eiland die bescherming nodig hebben te verbeteren. Het is hoog tijd dat de Curaçaose overheid zich houdt aan haar internationale mensenrechtenverplichtingen en dat het Koninkrijk ten behoeve van de mensenrechten waarborgen creëert en ondersteuning biedt in alle Koninkrijkslanden.⁵⁶

⁵³ Kamerstuk 29653 nr. 30, 26 oktober 2016, Algemeen overleg over de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken d.d. 7 juli 2016 met de reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties inzake de actuele situatie in Venezuela en de mogelijke consequenties voor de afzonderlijke landen in het Koninkrijk, zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-30?resultIndex=9&sorttype=1&sortorder=4

⁵⁴ Kamerstuk 29653 nr. 38, 16 april 2018, *Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken*, zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/29653/kst-29653-38?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Rapport van de Curaçaose Ombudsman, 27 juni 2018: Ambtshalve onderzoek naar de rol van de minister van Justitie in het kader van de Curaçaose vreemdelingen – c.q. vluchtelingenbeleid. L. Fränkel, 'Gevluchte Venezolanen leven op Curaçao in angst voor uitzetting', *NOS.nl*, 26 februari 2018, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2219578-gevluchte-venezolanen-leven-op-Curaçao-in-angst-voor-uitzetting.html + H. Marijnissen, 'Curaçao heeft vluchtelingen te over, maar het woord asiel komt er niet voor', *Trouw*, 5 april 2018, www.trouw.nl/samenleving/Curaçao-heeft-vluchtelingen-te-over-maar-het-woord-asiel-komt-er-niet-voor~aed0a711/

⁵⁶ Volgens artikel 43 paragraaf 2 van het Statuut is het waarborgen van fundamentele mensenrechten en vrijheden een aangelegenheid van het Koninkrijk.

5. EEN VERZOEK OM INTERNATIONALE BESCHERMING IN CURAÇÃO

MENSENRECHTENVERDRAGEN EN -STANDAARDEN

Het recht op asiel is vastgelegd in artikel 14 van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens* (UVRM):⁵⁷ 'Eenieder heeft het recht in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging.'

De rechten van migranten en asielzoekers worden beschermd door het internationale recht, ongeacht hoe en waarom ze in een land aankomen. Ze kunnen aanspraak maken op dezelfde rechten als andere mensen, plus het recht op speciale bescherming zoals gewaarborgd in:

- Het VN-Vluchtelingenverdrag (artikel 33), dat vluchtelingen beschermt tegen uitzetting naar landen waar ze het risico lopen te worden vervolgd.
- Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 3), dat stelt dat niemand het slachtoffer mag worden van marteling of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (EVRM).
 - Artikel 4 van Protocol 4 van het EVRM, dat collectieve uitzetting van vreemdelingen verbiedt.
- Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ICCPR, artikel 7), dat stelt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.
- Het VN-Verdrag inzake foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (UNCAT, artikel 3), dat stelt dat geen enkele staat die partij is bij dit verdrag een persoon mag uitzetten of terugzenden (*refouler*) naar of uitleveren aan een andere staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij of zij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering.

Zoals gezegd ziet Curaçao zich niet gebonden aan het Vluchtelingenverdrag, maar hier geldt wel de norm van het internationale recht tegen *refoulement*.⁵⁸ De verplichtingen volgens internationale mensenrechten (inclusief verdragen en het internationale gewoonterecht), verbieden Curaçao (onder het internationale beginsel van *non-refoulement*) om mensen terug te sturen naar een plek waar ze het risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen.⁵⁹

⁵⁷ Algemene Vergadering van de VN, *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, 10 december 1948, 217 A (III) [hierna: UVRM]. De UVRM wordt gezien als de hoeksteen van het internationale rechtssysteem voor de mensenrechten.

⁵⁸ De hoogste bestuursrechter van Curaçao oordeelde in 2011 dat aanvragen voor bescherming moeten worden beoordeeld volgens Artikel 3 van het EVRM, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081; zie ook ECLI:NL OGEAM:2016:8; zie ook het rapport van de Ombudsman van Curaçao, 27 juni 2018: *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid*.

⁵⁹ Zie ook de Brazil Declaration and Plan of Action, *A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean*, 3 december 2014, beschikbaar via: www.acnur.org/cartagena30/en/brazil-declaration-and-plan-of-action/ De landen kwamen overeen om meer te doen bij de ontvangst van vluchtelingen en asielzoekers. Deze uitspraak is niet bindend.

NIEUWKOMERS IN CURAÇAO

Venezolanen maken om naar Curaçao te reizen gebruik van twee routes. Eén optie is per vliegtuig. Dit is eenvoudig omdat Venezolanen geen visum nodig hebben om Curaçao als toerist te bezoeken. Een tweede optie, die de laatste tijd vaker wordt gebruikt ten gevolge van de erbarmelijke situatie in Venezuela, is om met een kleine boot (*lancha*), waar zo'n dertig mensen op kunnen, over te steken en het land zonder toestemming binnen te komen. In 2017 arresteerde de kustwacht 293 Venezolanen die Curaçao per boot probeerden te bereiken. De kustwacht draagt deze migranten over aan de politie van Curaçao.⁶⁰ Desondanks blijven er boten arriveren op het eiland.⁶¹ Dit brengt ernstige gevaren met zich mee voor Venezolaanse vluchtelingen zoals een ongeluk met een boot in januari 2018 liet zien. Bij dit ongeluk kwamen zeker vier mensen om het leven en raakten 28 mensen vermist nadat hun boot was omgeslagen voordat die de kust had bereikt.⁶²

VERZOEK OM EEN VERBLIJFSVERGUNNING

De Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU) is de belangrijkste immigratiewetgeving die van toepassing is in Curaçao. Mensen die langer willen blijven dan negentig dagen,⁶³ de periode die is toegestaan voor toeristen, moeten een verblijfsvergunning aanvragen. Ze kunnen eerst een tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen.⁶⁴ Hiervoor moeten ze kunnen aantonen dat ze over voldoende middelen van bestaan beschikken en dat ze geen bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid (dat wil zeggen, dat ze geen strafblad hebben). Het criterium van voldoende middelen van bestaan geldt niet als de aanvrager iemand heeft die bereid is financieel garant voor hem of haar te staan.⁶⁵ In gewoon taalgebruik wordt gesproken van 'iemand die voor hem of haar tekent'.

Volgens de Landverordening op de Administratieve Rechtspraak (LAR) moeten de autoriteiten een verzoek binnen vier maanden na de datum van indiening beoordelen.⁶⁶ Mensen hebben zes weken de tijd om tegen de beslissing in beroep te gaan.⁶⁷ Tijdelijke verblijfsvergunningen moeten in Curaçao worden aangevraagd, de definitieve beslissing moet buiten Curaçao worden afgewacht.⁶⁸ Als mensen zonder toestemming in Curaçao verblijven, dan is dit een reden om hun aanvraag af te wijzen. Eerder illegaal verblijf op het eiland wordt gezien als een bedreiging van de openbare orde en is daarom een reden om de aanvraag af te wijzen.⁶⁹ Na tien jaar ononderbroken verblijf op het eiland kan een vreemdeling een definitieve verblijfsvergunning aanvragen.⁷⁰

⁶⁰ Jaarverslag 2017 van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied, 16-5-2018.

⁶¹ Interview met een plaatselijke journalist, 7 mei 2018; zie ook D. Drayer, 'Kustwacht Curaçao onderschept weer Venezolanen', *NOS.nl*, 31 juli 2017, nos.nl/artikel/2185793-kustwacht-curacao-onderschept-weer-venezolanen.html; Jaarverslag 2017 (zie boven). Het aantal migranten dat op zee is gearresteerd is in de afgelopen jaren toegenomen: 2016: 122, 2015: 88, 2014: 5, 2013: 43, 2012: 44, 2011: 27.

⁶² Zie: C. Jiménez en A. Moncada, 'Living this way breaks your heart', *The Washington Post*, 27 maart 2018, www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/03/27/venezuela-crisis/?utm_term=.f5ca8eab9c62; M. Sampathkumar, 'Venezuela shipwreck: 'Four people dead and 28 missing after boat sinks on way to Curaçao'', *Independent*, 11 januari 2018, www.independent.co.uk/news/world/americas/venezuela-shipwreck-latest-updates-curacao-dead-missing-sink-boat-sank-a8154106.html

⁶³ De periode voor toeristen uit Venezuela is dertig dagen. Deze periode kan worden verlengd tot negentig dagen.

⁶⁴ Artikel 6 (1) van de LTU.

⁶⁵ Artikel 9 van de LTU

⁶⁶ Artikel 3 (2) van de Landsverordening Administratieve Rechtspraak (P.B. 2001, no 80), datum inwerkingtreding 10 oktober 2010, [hierna: LAR], beschikbaar via: decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Cura%C3%A7ao/143619/143619_1.html

⁶⁷ Artikel 55 en Artikel 7 van de LAR.

⁶⁸ Dit is van toepassing voor een eerste aanvraag.

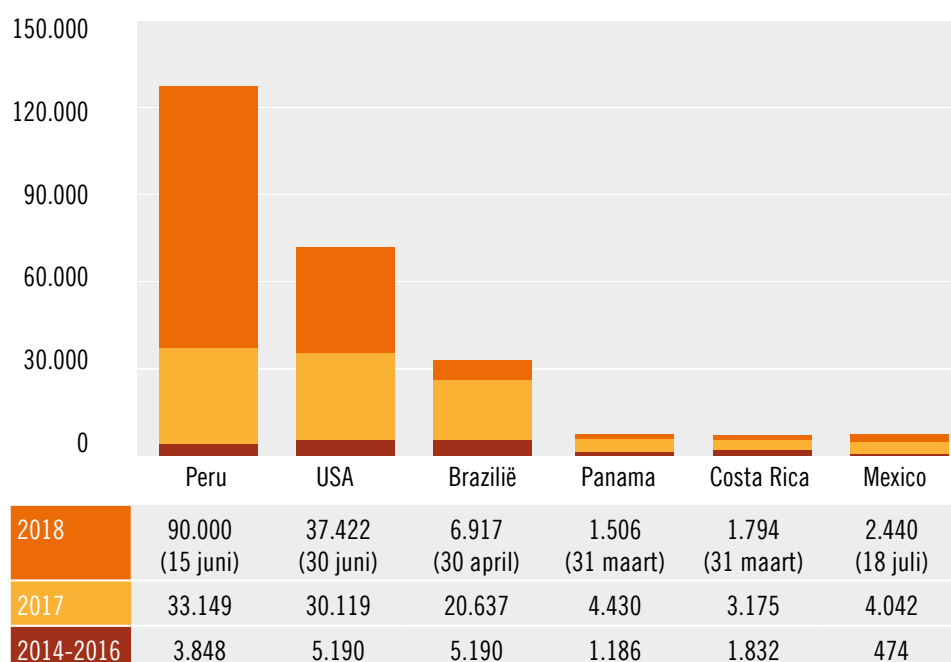
⁶⁹ Artikel 9 van de LTU.

⁷⁰ Artikel 9 van de LTU.

VERZOEK OM BESCHERMING

Bij gebrek aan een officiële asielpcedure op Curaçao had UNHCR tot 5 juli 2017 een informele werkrelatie met het Rode Kruis op Curaçao.⁷¹ Tot die datum konden mensen zich op het kantoor van het Rode Kruis inschrijven bij UNHCR.⁷² Het Rode Kruis stuurde deze formulieren door naar het kantoor van UNHCR in Washington. Een UNHCR-team bezocht het eiland elke paar maanden om te onderzoeken of een vluchtelingenstatus geboden was.⁷³ Deze procedure heeft ertoe geleid dat in de afgelopen jaren verscheidene vluchtelingen (vooral Colombianen, Cubanen en Syriërs) vanuit Curaçao in andere landen zijn hervestigd. Vluchtelingen die niet in aanmerking kwamen voor hervestiging mochten op basis van hun status als vluchteling in Curaçao blijven, maar hun status bleef irregulier.⁷⁴

In de afgelopen jaren is het aantal Venezolaanse asielzoekers in Curaçao toegenomen van 3 in 2015, tot 13 in 2016 en 663 in 2017.⁷⁵ Deze toename houdt gelijke tred met die van Venezolaanse asielzoekers op het Amerikaanse continent in het algemeen in 2017 (zie afbeelding hieronder).



↑ Asielverzoeken 2014-2018, landen van eerste ontvangst⁷⁶

Bron: UNHCR Operational Portal Refugee Situations – Venezuela Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

In reactie op het toenemende aantal Venezolanen dat zich in Curaçao bij de UNHCR registreerde, in combinatie met het groeiende aantal Venezolanen dat irregulier in Curaçao arriveerde en verbleef,

⁷¹ Deze situatie bestaat sinds Curaçao in 2010 als land deel ging uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden. UNHCR ondersteunde het Rode Kruis tot 5 juli 2017 bij het bieden van hulp.

⁷² Interview met het Rode Kruis op Curaçao, 3 mei 2018; interview met UNHCR Antillen, 1 mei 2018.

⁷³ Gedurende de periode waarin de status werd bepaald, was er beperkte financiële hulp beschikbaar van het Rode Kruis voor medische kosten. Tot juli 2017 financierde UNHCR het Rode Kruis om deze hulp te bieden.

⁷⁴ Interview met het Rode Kruis op Curaçao, 3 mei 2018.

⁷⁵ UNHCR, *Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela*. data2.unhcr.org/en/documents/download/63088 Supplementary, maart 2018; UNHCR Operational Portal Refugee Situations – Venezuela Situation. data2.unhcr.org/en/situations/vensit

⁷⁶ In sommige landen kunnen de cijfers naar zowel één persoon alsook naar een groep van personen verwijzen

ondernam de regering van Curaçao actie om irreguliere Venezolanen van het eiland te verwijderen. Het doel van deze 'actieve verwijderingsstrategie' was 'een mogelijk aanzuigende werking tegen te gaan'.⁷⁷ Op 5 juli 2017 nam de regering van Curaçao een ministerieel besluit aan om de registratie van asielzoekers over te nemen van UNHCR. Amnesty International heeft het ministerie van Algemene Zaken om een kopie gevraagd van dit ministerieel besluit, maar die is niet openbaar gemaakt.⁷⁸

Het ministerieel besluit voorzag niet in een overgangperiode, wat betekende dat de regering van de ene op de andere dag de volledige verantwoordelijkheid op zich nam voor de registratie van alle verzoeken om bescherming. Asielzoekers die zich voor deze datum bij de UNHCR hadden geregistreerd konden, zolang hun status nog niet was bepaald, een jaarlijkse verlenging van hun registratie bij de UNHCR aanvragen door een e-mail te sturen naar het kantoor van de UNHCR in Washington. Sinds 5 juli 2017 geldt de volgende procedure:

1. Vreemdelingen die bescherming willen aanvragen op grond van artikel 3 van het EVRM moeten dit onmiddellijk na aankomst in Curaçao bij de immigratiedienst doen. De immigratiedienst bekijkt de aanvraag. Curaçao heeft een officieel sjabloon met standaardvragen die door de immigratiedienst moeten worden gesteld. Vervolgens draagt de immigratiedienst de vreemdeling samen met alle informatie over aan het personeel van het immigratiebureau van het Korps Politie Curaçao (KPC).
2. In het geval van een niet-geautoriseerde ('illegale' volgens het document) aankomst, moeten vreemdelingen die bescherming nodig hebben zich direct melden bij de immigratiedienst (op het vliegveld of in de haven) of direct naar het immigratiebureau van het KPC gaan.
3. In beginsel worden al deze vreemdelingen in vreemdelingendetentie gesteld.
4. Vreemdelingen die het land zijn binnengekomen als toerist en bescherming aanvragen, komen niet in aanmerking voor deze procedure.
5. Na onderzoek van het KPC, wordt het dossier overgedragen aan de Toelatingsorganisatie die zorgdraagt voor de verdere administratieve gegevens, het onderzoek en de registratie. De uitkomsten worden overgedragen aan de Advieswerkgroep voor een advies aan de minister van Justitie.
6. Goedgekeurde aanvragen worden overgedragen aan de Toelatingscommissie voor een verzoek tot asiel aan UNHCR.
7. Als de vluchtelingenstatus wordt toegekend, start UNHCR de procedure voor hervestiging.

Samenvatting van een document van één pagina van het Ministerie van Justitie: Asielprocedure Curaçao⁷⁹

In de praktijk betekenen de bovengenoemde criteria dat iemand die Curaçao binnenkomt en niet onmiddellijk een verzoek om bescherming indient, het recht verliest om dit alsnog te doen.⁸⁰ Dit vormt een

⁷⁷ Interview met Lesley J. Fer op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018. In reactie op de tekst in dit rapport zei de regering van Curaçao: 'Het is geen strategie van de regering om het uitzetten van mensen te gebruiken als afschrikmiddel. We erkennen dat het zo kan worden uitgelegd omdat dat het effect kan zijn. Bovendien, de toename van 'bijvangst' van ongedocumenteerde migranten komt juist door de overvloed aan ongedocumenteerde migranten op het eiland. E-mail regering Curaçao 27-07-2018.

⁷⁸ Het verzoek werd gedaan tijdens een telefoongesprek met een vertegenwoordiger van het Ministerie van Algemene Zaken op 30 mei 2018 en per e-mail op 12 juni 2018. Volgens de regering van Curaçao zijn besluiten van de Raad van Ministers vertrouwelijk en kunnen daarom niet worden gedeeld.

⁷⁹ Samenvatting van een ongedateerd document van één pagina van het Ministerie van Justitie: Amnesty International heeft dit document via informele kanalen in handen gekregen. Het document bevat een link naar: www.gobiernu.cw/files/Ministeries/JUS/Procedure_voor_bescherming_op_grond_van_artikel_3_EVRM_.pdf

⁸⁰ Interview met vertegenwoordigers op het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018.

onredelijke verplichting voor vreemdelingen die mogelijk getraumatiseerd zijn ten gevolge van de vervolging waarvoor ze op de vlucht zijn. Hun aanvraag wordt – als niet-ontvankelijk – afgewezen. Dit wordt bevestigd in interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Algemene Zaken, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SAOW en het Korps Politie Curaçao (KPC). Noch de criteria voor bescherming, noch het model met de vragen zijn openbaar beschikbaar. De procedure voldoet daarom niet aan de criteria van een eerlijk proces.⁸¹

De regering gaf Amnesty International geen toegang tot het schriftelijke document waarop deze procedure is gebaseerd, maar regeringsfunctionarissen beschrijven de stappen van de procedure als volgt:⁸²

- Iemand die bij de immigratiedienst of bij de politie internationale bescherming aanvraagt, wordt gedetineerd en kort geïnterviewd. Dit wordt gedaan door de Eenheid Toezicht en Opsporing, die deel uitmaakt van het Korps Politie Curaçao (KPC).⁸³ De intake bestaat uit een interview waarin de personen die bescherming vragen tegen *refoulement* wordt gevraagd naar hun persoonlijke gegevens, hun familierelaties en een verklaring dat ze bescherming nodig hebben.⁸⁴ Vervolgens moet er een schriftelijke bevestiging van ‘gedaan gehoor’ worden opgesteld.⁸⁵
- Het volledige dossier met documentatie moet binnen drie werkdagen worden doorgestuurd naar de Toelatingsorganisatie van het Ministerie van Justitie. Hier wordt een uitgebreider dossier samengesteld met informatie over relevante criteria. De Toelatingsorganisatie neemt een tweede, uitgebreider intake-interview af en verzamelt alle relevante documentatie. Het complete dossier moet vervolgens naar de Advieswerkgroep worden gestuurd die bestaat uit een lid van de Eenheid Toezicht en Opsporing van de KPC, een lid van de Toelatingsorganisatie van het Ministerie van Justitie en de sectordirecteur Arbeid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW).
- De Advieswerkgroep moet het dossier beoordelen en een advies opstellen voor de minister van Justitie. Uiteindelijk bepaalt de minister van Justitie of de persoon in aanmerking komt voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM en asiel mag aanvragen bij UNHCR. Mensen die niet in aanmerking komen voor bescherming en/of voor het aanvragen van asiel worden uitgezet. Het is onduidelijk of deze mensen de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan tegen hun uitzetting. Als wordt besloten dat mensen in aanmerking komen voor het aanvragen van asiel bij UNHCR, moet de Advieswerkgroep ze doorsturen naar het Regionale kantoor van UNHCR in Washington zodat ze zich kunnen registreren bij UNHCR en hun vluchtelingenstatus kan worden bepaald. Zodra een zaak is doorverwezen naar UNHCR wordt de aanvrager vrijgelaten uit detentie en mag hij of zij de procedure voor het bepalen van de vluchtelingenstatus afwachten op het eiland.

⁸¹ Volgens het principe van rechtszekerheid moet wetgeving openbaar worden gemaakt om willekeur door de staat te voorkomen. Bovendien kan de rechtbank, zonder een openbare procedure en de daarbij behorende voorwaarden, een bezwaar of een beroep tegen een beslissing op basis van die procedure niet wezenlijk beoordelen. Hierdoor wordt mensen hun recht op een effectief rechtsmiddel ontnomen (Artikel 13 EVRM). Sinds het interview met de Amnesty-onderzoeker in mei 2018 is informatie over de procedure gepubliceerd op de website van de regering van Curaçao. Op 21 juni 2018 hield de minister van Justitie een informatiebijeenkomst in het stadscentrum om het publiek te informeren en werd het publiek in de gelegenheid gesteld vragen te stellen.

⁸² Amnesty International heeft verschillende keren toegang gevraagd tot dit document. Alle informatie over de procedure is gebaseerd op de informatie die is verkregen tijdens interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018; tijdens interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018; tijdens interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van SOAW, 4 mei 2018; en tijdens interviews met vertegenwoordigers van het Korps Politie Curaçao (KPC), 3 mei 2018.

⁸³ Verschillende mensen beschuldigen deze Eenheid van fysieke en psychische mishandeling. Dit wordt in meer detail besproken in het volgende hoofdstuk.

⁸⁴ De Eenheid verzamelt ook relevante documentatie om deze claims te ondersteunen en controleert of de persoon is veroordeeld voor een misdaad en/of wordt gezocht door Interpol.

⁸⁵ Amnesty kon niet verifiëren of dit inderdaad gebeurt.

De Advieswerkgroep werd pas op 13 april 2018 samengesteld,⁸⁶ kwam voor het eerst bij elkaar op 30 april 2018 en is nog bezig om criteria vast te stellen met de hulp van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).⁸⁷ Criteria die vaak terugkwamen in de gesprekken met regeringsfunctionarissen (behalve de hierboven genoemde criteria) zijn: of mensen al een tijdje op het eiland verblijven, of ze eerder zijn uitgezet en of ze in het verleden een vergunning hadden om op het eiland te verblijven. In al deze gevallen wordt verondersteld dat mensen uit zijn op een legale verblijfsvergunning in plaats van internationale bescherming. Daarom komen zij niet in aanmerking voor het aanvragen van bescherming tegen *refoulement*. Dit bevestigt het vermoeden dat de verzoeken niet inhoudelijk worden onderzocht en er geen toets plaatsvindt of internationale bescherming geboden.

De hierboven genoemde toelatingscriteria zijn volgens het internationaal recht erg problematisch. De meeste mensen die internationale bescherming aanvragen hebben geen toegang tot de asielpcedure van UNHCR en worden automatisch geclassificeerd als migrant die een legale verblijfsvergunning aanvraagt.⁸⁸ Dit geldt voor Venezolaanse migranten die al op het eiland verblijven met een verblijfsvergunning en voor mensen die het land zijn binnengekomen zonder dat ze zich direct als asielzoeker hebben gemeld. Deze mensen lopen het risico te worden gedetineerd en uitgezet. De procedure houdt er geen rekening mee dat hun omstandigheden mogelijk in aanmerking komen voor internationale bescherming en/of dat veranderingen in hun thuisland tijdens hun verblijf in Curaçao kunnen leiden tot een noodzaak tot bescherming.

“Ik belde het politiebureau om te vragen waar ik bescherming kon aanvragen. De politieagent lachte en zei dat daar helemaal geen procedure voor was.”

- Een Venezolaanse medewerker van een humanitaire organisatie⁸⁹

GEEN TOEGANG TOT EEN ASIELPROCEDURE

Zoals hierboven besproken, is er tot nu toe geen formele procedure geïmplementeerd of afgekondigd voor het in behandeling nemen van aanvragen voor bescherming.⁹⁰ Hoewel de regering van Curaçao beweert dat ze ook naar de inhoud van de asielaanvragen kijkt, heeft de Curaçaose overheid – sinds zij de registratieprocedure heeft overgenomen – naar verluidt tot op heden geen enkele asielzoeker doorverwezen

⁸⁶ Zie het rapport van de Ombudsman van Curaçao: 27 juni 2018, *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid*, p. 5.

⁸⁷ Interview met Donate Philbert-Nievelde Donna op het Ministerie van SOAW, 2 mei 2018; interview met een vertegenwoordiger van het Ministerie van SOAW, 4 mei 2018.

⁸⁸ Interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018; interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018; interviews vertegenwoordigers van het Ministerie van SOAW, 4 mei 2018; interviews met vertegenwoordigers van het KPC, 3 mei 2018.

⁸⁹ Interview with Venex Curaçao, 30 April 2018; Preliminary report by the Ombudsman (March 2018); Report Curaçao Ombudsman, *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid*, 27 June 2018.

⁹⁰ Afkondigen betekent het formeel bekendmaken of proclameren dat nieuwe statutaire of bestuurswetgeving van kracht is nadat deze is goedgekeurd. Het betekent dus officieel aankondigen of bekendmaken. In reactie op dit rapport vertelde de regering van Curaçao aan Amnesty dat aan de procedure wordt gewerkt, e-mail 27-07-2018.

naar UNHCR.⁹¹ Dit betekent dat Curaçao vanaf juli 2017, toen UNHCR formeel haar registratieprocedure stopzette, tot ten minste april 2018 geen mensen de mogelijkheid heeft geboden om asiel aan te vragen bij UNHCR.⁹²

DE ZAAK VAN ISMARCITO⁹³

Ismarcito* is een man van 31 jaar uit Venezuela die in april 2018 naar Curaçao reisde om asiel aan te vragen. Hij vertelde Amnesty dat hij actief deelnam aan de jeugdbeweging die de Venezolaanse oppositiepoliticus Henrique Capriles steunt. Samen met andere leden van de beweging nam hij in 2017 ook deel aan demonstraties tegen de regering-Maduro. Ismarcito zegt dat hij 'geluk' heeft gehad, omdat hij hier alleen de littekens van twee kogelwonden in zijn rechterarm aan heeft overgehouden. Op zijn telefoon heeft hij foto's van verscheidene mededemonstranten die volgens hem zijn gedood in de straten van Caracas. Een van deze demonstranten was zeventien jaar oud en nam deel aan de protesten met zijn been in het gips, nadat hij door de veiligheidstroepen in zijn been was geschoten.⁹⁴

Ismarcito en de andere demonstranten waren zich er niet van bewust dat de regering alle demonstraties filmde en hun accounts op sociale media hackte. Volgens Ismarcito zijn 25 of 26 van de veertig studenten in zijn groep gearresteerd en zijn vier mensen tijdens de demonstraties gedood.⁹⁵ De overige studenten leven allemaal in ballingschap. Ismarcito zelf besloot zijn land te verlaten toen de politie op verschillende momenten van de dag naar zijn huis kwam om hem te arresteren. Het lukte hem zich te verbergen door telkens bij vrienden te slapen zodat hij niet werd opgepakt.

'De veiligheidsdienst houdt ons in de gaten. Ze zouden me gevangen hebben genomen en misschien zouden ze me op weg naar het politiebureau hebben gedood en mijn lichaam van een brug hebben gegooid. Er zijn zo veel berichten over jonge mensen die zijn gearresteerd en van wie niemand ooit meer iets van heeft gehoord. Ik heb geen enkele garantie dat ik het overleef als ik word uitgezet naar Venezuela.'

Voordat hij Venezuela verliet, stuurde Ismarcito alle relevante documentatie die hij nodig zou hebben om asielaanvraag te ondersteunen naar zijn eigen e-mailadres. Hij was bang dat het te gevaarlijk zou zijn om deze documenten mee te nemen. Deze angst bleek terecht, want de autoriteiten doorzochten zijn persoonlijke bezittingen en documenten grondig voordat hij uit Venezuela vertrok vanaf het vliegveld van Valencia.

⁹¹ Volgens regeringsfunctionarissen hebben sinds 5 juli 2017 drie mensen asiel aangevraagd. Interview met vertegenwoordigers op het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018. Alle personen die bescherming hebben gevraagd (op grond van artikel 3 EVRM) zitten nog steeds in de procedure. Er is nog geen beslissing genomen, e-mail regering Curaçao, 27-07-2018. Zie het rapport van de Ombudsman van Curaçao, 27 juni 2018, *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid*.

⁹² Zie ook: Rapport Ombudsman van Curaçao, 27 juni 2018, *Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid*; interview met de Ombudsman van Curaçao, 2 mei 2018; interview met Venex Curaçao, 30 april 2018.

⁹³ Interview met 'Ismarcito' (gefingerde naam), 5 mei 2018. Amnesty International heeft ook informeel met verschillende familieleden van Ismarcito gesproken en sms'jes en foto's gezien die zijn verhaal ondersteunen.

⁹⁴ Sinds de aanvaarding van Resolutie 8610 op 27 januari is het de Venezolaanse strijdkrachten toegestaan om 'potentieel dodelijk geweld, inclusief vuurwapens en alle andere potentieel dodelijke wapens, te gebruiken om opstootjes te voorkomen, de wettelijk ingestelde autoriteit te ondersteunen en agressie tegen te gaan'. Zie: Resolutie 008610 van het Ministerie van Defensie, gepubliceerd in de Official Gazette op 27 januari 2015.

⁹⁵ Zie voor meer cijfers over het aantal doden, gewonden en arrestaties in 2017 runrun.es/rr-es-plus/319427/fotos-infografia-y-mapa-muertos-en-protestas-en-venezuela-parte-dos.html Newspaper Venezuela El Nacional: www.el-nacional.com/noticias/presos-politicos/mas-1300-manifestantes-presos-condiciones-infrachumanas-reclusion_198528

Ondertussen kregen de mensen in vreemdelingendetentie – die expliciet om bescherming vroegen tegen *refoulement* – geen toegang tot een asielprocedure en (vaak) werd hun gezegd dat een dergelijke procedure niet bestaat.⁹⁶ De secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken reageerde op deze beschuldigingen door te zeggen dat het mogelijk is dat niet iedereen binnen het overheidsapparaat zich bewust is van de nieuwe procedure en dat de communicatie binnen de verschillende departementen verder zou kunnen worden verbeterd, maar dat douanefunctionarissen inmiddels op de hoogte zouden moeten zijn van de procedure.⁹⁷

Tussen 5 juli 2017 en december 2017 bezochten medewerkers van UNHCR Curaçao twee keer voor interviews om vluchtelingenstatussen te bepalen.⁹⁸ Zodra Venezolanen (die op dat moment irregulier in Curaçao verbleven) hoorden dat UNHCR aanwezig was in Curaçao, probeerden zij zich massaal te registreren bij UNHCR. Ondanks het ontbreken van een asielprocedure in Curaçao, stelt de Curaçaose overheid dat deze mensen zich niet bij UNHCR maar bij hen had moeten registreren.⁹⁹ De overheid heeft daarom de namen op de UNHCR lijst getoetst aan haar eigen criteria voor toegang tot de asielprocedure.¹⁰⁰ Op het moment dat dit rapport werd geschreven waren over deze zaken nog geen beslissingen genomen.¹⁰¹

⁹⁶ Ambtshalve onderzoek naar de rol van de minister van Justitie naar het Curaçaose vreemdelingen- en vluchtelingenbeleid, zie het Rapport van de Ombudsman Curaçao, 27 juni 2018; Interview met de Ombudsman van Curaçao, 2 mei 2018; interview met Venex Curaçao, 30 april 2018.

⁹⁷ Interview met Stella van Rijn op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018.

⁹⁸ In de periode juli-oktober 2017 faciliteerde het Rode Kruis de registratie voor UNHCR (door RSD-aanvraagformulieren uit te delen en de ingevulde formulieren op te sturen naar Washington). Zij registreerden 256 asielzoekers (125 Venezolanen). Tijdens deze bezoeken erkende UNHCR 68 van hen als vluchteling.

⁹⁹ Volgens de regering van Curaçao handelde UNHCR in strijd met eerder gemaakte afspraken, e-mail regering Curaçao, 27-7-2018.

¹⁰⁰ Interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018; interviews met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018; interviews met vertegenwoordigers van het KPC, 3 mei 2018.

¹⁰¹ De autoriteiten van Curaçao hebben Amnesty geïnformeerd dat zij de lijst zullen doornemen om te bepalen of deze personen in aanmerking komen voor bescherming op basis van Artikel 3 van het EVRM, e-mail 27-7-2018.

6. VREEMDELINGENDETENTIE- EN UITZETPROCEDURE IN CURAÇÃO

MENSENRECHTENSTANDAARDEN

Voor migranten zijn meerdere mensenrechten van belang. Dit geldt in het bijzonder voor mensen in vreemdelingendetentie. Het betreft rechten waaronder (maar niet beperkt tot): het recht op vrijwaring van willekeurige detentie; het recht op bewegingsvrijheid; het recht op vrijwaring van marteling en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; het recht op humane omstandigheden tijdens detentie; het recht te worden geïnformeerd over de redenen voor detentie; het recht op juridische ondersteuning; het recht op toegang tot rechtsmiddelen in geval van uitzetting;¹⁰² het recht om met familie en de buitenwereld te communiceren; het recht op toegang tot medische zorg; het recht op waarborgen voor verantwoording en toezicht; en het recht op toegang tot een klachtenprocedure. Persoonlijke vrijheid zou voor elk individu de standaard moeten zijn.¹⁰³

Amnesty International verzet zich tegen de routinematige of automatische toepassing van migratiegerelateerde detentie en eist dat ieder individueel geval apart wordt beoordeeld, waarbij rekening wordt gehouden met persoonlijke ervaringen en specifieke behoeften. Een persoon mag alleen worden gedetineerd zolang dit strikt noodzakelijk en proportioneel is voor het uitvoeren van identiteits- en veiligheidscontroles. Amnesty International verzet zich tegen vreemdelingendetentie die enkel tot doel heeft om het asielverzoek te beoordelen. Elke beslissing die het recht op vrijheid van migranten of asielzoekers beperkt, moet altijd noodzakelijk, proportioneel en wettelijk gelegitimeerd zijn. Vreemdelingendetentie is in strijd met het recht wanneer deze te lang duurt of automatisch wordt opgelegd. De noodzakelijkheid van de detentie moet geregeld opnieuw worden beoordeeld.

Het recht op vrijheid kan alleen in specifieke en uitzonderlijke omstandigheden worden beperkt. Migrant en asielzoeker hebben, net als iedereen, recht op hun vrijheid tenzij er dwingende redenen zijn om hen dit recht te ontfemen. Alle gronden om een inbreuk te maken op de vrijheid moeten duidelijk staan beschreven in de wet, mogen alleen in het uiterste geval worden opgelegd en moeten in overeenstemming zijn met mensenrechtenwetgeving en standaarden. Willekeurige hechtenis is nooit gerechtvaardigd.

¹⁰² Artikel 13 EVRM in combinatie met Artikel 3 EVRM: als er een claim bestaat dat er substantiële redenen zijn om te vrezen voor een reëel risico op behandeling in strijd met Artikel 3, moet de persoon in kwestie toegang hebben tot een remedie met automatisch opschortend effect. Zie: *M.S.S. v Belgium and Greece* (30696/09), Europees Hof voor de Rechten van de Mens (ECtHR) (2011), para. 293.

¹⁰³ Artikel 9 en Artikel 14 van de UDHR; Artikel 5 (1) EVRM; Comité voor de Rechten van de Mens van de VN (HRC), *CCPR General Comment No. 27: Artikel 12 (Freedom of Movement)*, 2 november 1999; Supra note 3, en Guideline 8; Supra note 5 en Principle 33, GA Body of Principles.

The following are illustrative iterations of these principles:

- *Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (ICCPR, 1966), artikel 9 (1): ‘Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige arrestatie of gevangenhouding. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze.’
- *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM, 1950), artikel 5 (1)(f): ‘Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure: [...] in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.’
- *Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing* (CPT): ‘Vrijheidsberoving onder vreemdelingenwetgeving mag slechts een laatste redmiddel zijn, na zorgvuldig en individueel onderzoek van elke zaak. Bovendien moet de noodzaak regelmatig opnieuw worden getoetst. Waar mogelijk moeten alternatieve maatregelen (in plaats van hechtenis) worden ontwikkeld en gebruikt.’¹⁰⁴

DE CURAÇAOSE WETGEVING

Onder de Curaçaose wetgeving kan een vreemdeling die geen toestemming (meer) heeft om op het eiland te verblijven het land worden uitgezet. Voorafgaand aan de uitzetting kunnen mensen in vreemdelingendetentie worden genomen (en dit gebeurt meestal ook).¹⁰⁵ Hiertoe moet de hulpofficier van justitie de persoon verhoren en bepalen of hij of zij in detentie kan worden gesteld. De persoon moet een afschrift van de beschikking tot inbewaringstelling ontvangen. Bij dit verhoor mag een advocaat aanwezig zijn en de persoon die wordt gedetineerd mag beroep aantekenen tegen zowel de detentieprocedure als de uitzettingsprocedure. De rechtbank bepaalt of de functionaris die de beslissing heeft genomen binnen zijn/haar bevoegdheid heeft gehandeld. Advocaten moeten vrije toegang hebben tot vreemdelingen die in hechtenis hun uitzetting afwachten.¹⁰⁶ Er is geen toegang tot rechtshulp als de persoon geen advocaat kan betalen. Familieleden die geen individuele vergunning hebben worden meestal samen uitgezet.¹⁰⁷ De persoon die wordt uitgezet verliest gedurende maximaal drie jaar het recht om Curaçao binnen te komen.¹⁰⁸

Zoals uit de zaak van Natalia Saabedra blijkt, kan de praktijk anders uitpakken.

¹⁰⁴ Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), ‘CPT Factsheet Immigration Detention’, maart 2017, zie: rm.coe.int/16806fbf12 [hierna: *CPT Factsheet Immigration Detention 2017*]

¹⁰⁵ Artikel 16 van de LTU; interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018; interview met vertegenwoordigers van het KPC, 3 mei 2018.

¹⁰⁶ Zie hoofdstuk 10.4 van de ‘Herziene instructie aan de Gezaghebbers Inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting’ (P.B. 1966, no. 17), zoals gewijzigd en het Toelatingsbesluit (P.B. 1985, no. 57), zoals gewijzigd, Gegeven door het Minister van Justitie. Oranjestad, juni 2006, www.kgmc.nl/nl/assets/uploads/pdf/ltu-16juni2006.pdf [hierna: *Instructie van de LTU 2006*].

¹⁰⁷ Artikel 13 van de LTU.

¹⁰⁸ Artikel 9 van de LTU.

DE ZAAK VAN NATALIA SAABEDRA¹⁰⁹

Op 9 februari 2018 werd Natalia Saabedra, een 31-jarige vrouwelijke migrant uit Venezuela zonder verblijfsstatus, gearresteerd in een tandartspraktijk in Curaçao waar ze als schoonmaakster werkte. Haar arrestatie was het gevolg van een anonieme klacht bij de autoriteiten dat de praktijk een 'illegale vreemdeling' in dienst had. Ze werd meegenomen naar het politiebureau Rio Canario, waar ze werd ondervraagd door immigratiefunctionarissen. De functionarissen ontdekten al snel dat de twee (Venezolaanse) kinderen van Natalia Saabedra ook op het eiland verbleven. De kinderen werden verzorgd door een familielid, omdat Natalia bang was dat de autoriteiten haar kinderen ook zouden uitzetten. Ze dacht dat ze in Venezuela niet voor hen kon zorgen.

Nadat ze op het politiebureau was ondervraagd, werd Natalia Saabedra overgebracht naar de Vreemdelingenbarakken in het Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou (de SDKK-gevangenis). Ze vertelde Amnesty dat ze geen informatie had gekregen over haar rechten in detentie of haar recht om in beroep te gaan tegen haar detentie. Ze kreeg ook geen toegang tot een advocaat. Er werd haar verteld dat ze geen recht had op een (pro-bono) advocaat omdat ze geen gevangene was. De autoriteiten vertelden haar dat ze alleen werd vastgehouden tot ze genoeg geld zou hebben om een vliegticket terug naar Venezuela te kopen.

Natalia Saabedra vertelde Amnesty International: "[...] de mensen van de immigratiedienst intimideerden me op vier verschillende momenten. Ze sloten me op in een kamer en begonnen tegen me te schreeuwen. Ze dreigden dat ze me in de gevangenis zouden opsluiten en dat ze mijn kinderen van me af zouden pakken omdat ik ze in de steek had gelaten. De gevangenisbewakers mishandelden me. Ze gaven me geen toiletpullen of schone kleren. Ik had alleen het jurkje dat ik aanhad. Ze gaven me geen schone kleren omdat ik niet wilde vertellen waar mijn kinderen waren."¹¹⁰

Pas na 45 dagen had Natalia Saabedra voor het eerst contact met een advocaat. De advocaat vertelde Amnesty International dat haar toegang tot de gevangenis ernstig was beperkt. Ze bezocht de gevangenis vijf keer, maar de gevangenisfunctionarissen gaven haar maar twee keer toestemming om Natalia te zien.¹¹¹

Op 23 april 2018 identificeerden de autoriteiten de school waar de kinderen van Natalia Saabedra waren ingeschreven. Haar zesjarige dochter en haar achtjarige zoon werden uit de klas gehaald en in een kindertehuis geplaatst.¹¹² Ondertussen had de bisschop van Curaçao een brief ondertekend waarin hij verklaarde dat hij zich garant stelde voor het gezin. Dit bleek onvoldoende om de rechter in een kort geding over te halen om het gezin toestemming te geven de definitieve uitspraak over hun uitzetting (gepland voor 14 mei 2018) in het land af te wachten. Op 25 april 2018, nadat

¹⁰⁹ Telefonisch interview met Natalia Saabedra, 8 mei 2018; interview met een van haar familieleden, 1 mei 2018. Het verhaal van Natalia is bevestigd door haar advocaat (Geraldine Parris), plaatselijke humanitaire organisaties en krantenberichten. Zie ook: elpitazo.com/internacional/abogado-berend-scheperboer-curacao-viola-leyes-internacionales-al-deportar-venezolanos/; noticiascuracao.com/venezolanas-inician-huelga-de-hambre-en-curacao-suplicando-no-ser-deportadas/

¹¹⁰ In reactie op de bevindingen van dit rapport zei de regering van Curaçao tegen Amnesty dat de medewerkers van de Eenheid Toezicht en Opsporing de verbale intimidatie ontkennen. Natalia wilde niet meewerken aan haar uitzetting en had haar kinderen verborgen (e-mail, 27 juli 2018).

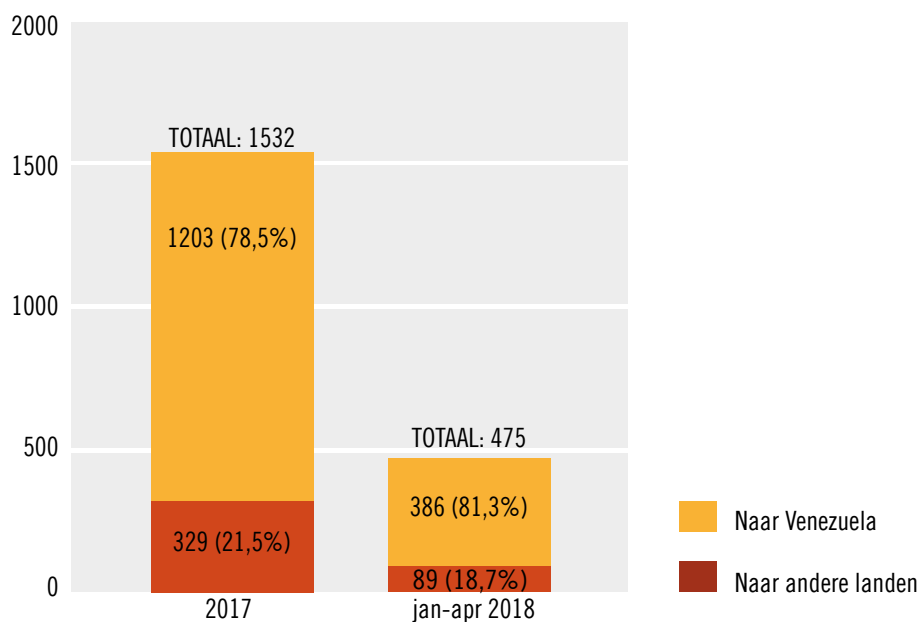
¹¹¹ Interview met advocaat Geraldine Parris, 30 april 2018. In reactie op de bevindingen van dit rapport zei de regering van Curaçao tegen Amnesty dat de advocaat zich niet aan de regels van de SDKK-gevangenis had gehouden.

¹¹² Volgens de regering van Curaçao zijn de kinderen opgehaald volgens de procedure van het KPC en via de organisatie 'Ofisina pa Bienestar di Mucha' in het pleegtehuis 'Casa Manita' geplaatst (e-mail, 27 juli 2018).

Natalia 75 dagen in hechtenis had gezeten, werd het hele gezin uitgezet naar Venezuela.¹¹³ Natalia Saabedra verklaarde dat zij en haar kinderen in de eerste week na hun terugkeer twee keer het slachtoffer zijn geweest van een gewapende overval op straat. Mensen denken dat ze geld heeft omdat ze in Curaçao is geweest.

DE CURAÇAOSE PRAKTIJK

De Curaçaose autoriteiten hebben een 'actief verwijderingsbeleid'¹¹⁴ van vreemdelingen met een irreguliere immigratiestatus geïmplementeerd.¹¹⁵ Volgens regeringsfunctionarissen zal deze verwijderingsstrategie 'een aanzuigende werking tegengaan'.¹¹⁶ Het voortdurend verwijderen van vreemdelingen met een irreguliere status is ook noodzakelijk omdat de detentiecentra momenteel overvol zitten.¹¹⁷ In 2017 zetten de Curaçaose autoriteiten 1.532 vreemdelingen uit, waaronder 1.203 (78,5%) Venezolanen. In de eerste vier maanden van 2018 zetten de autoriteiten 475 vreemdelingen uit, waaronder 386 (81,3%) Venezolanen.¹¹⁸ Zoals hierboven is besproken, had geen van de mensen die na 5 juli 2017 in hechtenis zijn genomen en zijn uitgezet de mogelijkheid om internationale bescherming aan te vragen omdat er na deze datum geen functionerende asielprocedure was. Zonder een eerlijke beoordeling van een verzoek om bescherming en zonder eerlijke, transparante procedures, waaronder het recht om te worden geïnformeerd over de gronden van de beslissing en het recht om in beroep te gaan tegen deze beslissing, blijven mensen het risico lopen op verdere mensenrechtenschendingen.



↑ Uitzettingen vanuit Curaçao 2017 en de eerste vier maanden van 2018

¹¹³ Bij wijze van uitzondering heeft de regering de vliegtickets betaald. Volgens haar uitzettingsbeschikking mag Natalia gedurende een periode van drie jaar niet meer het land in (regering van Curaçao, e-mail, 27 juli 2018).

¹¹⁴ Dit is de term die regeringsfunctionarissen gebruiken. Interview met Lesley J. Fer op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018.

¹¹⁵ Onder de LTU is er sprake van 'verwijdering' als het om irreguliere migranten gaat. Er is sprake van 'uitzetting' als vreemdelingen hun verblijfsvergunning wordt afgenomen en het land worden uitgezet (bijvoorbeeld als ze een misdaad hebben begaan).

¹¹⁶ Interview met Lesley J. Fer op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018.

¹¹⁷ Interview met Luis Curiel van het KPC, 3 mei 2018; interview met Stella van Rijn op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018.

¹¹⁸ Officiële cijfers zoals ontvangen van het KPC.

De 'verwijderingsstrategie' kreeg een zware slag te verduren op 5 januari 2018, toen Venezuela de grens met Curaçao en de nabijgelegen eilanden Aruba en Bonaire sloot.¹¹⁹ Het totale verbod op handel en reizen zorgde ervoor dat er geen mensen meer konden worden uitgezet naar Venezuela. De impasse werd beëindigd in april 2018, toen de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok naar Caracas reisde om een overeenkomst te sluiten met de Venezolaanse regering.¹²⁰ In zijn eigen woorden konden zo 'gelukkig' weer Venezolanen, die hij 'migranten die economische motieven hebben' noemde, van Curaçao naar Venezuela worden uitgezet.¹²¹ Hieronder blijkt echter dat de steun voor de Curaçaose 'actieve verwijderingsstrategie' een extreem problematische detentie- en uitzettingsprocedure in stand houdt die niet voldoet aan de internationale mensenrechtenverplichtingen om vluchtelingen en migranten te beschermen.

DETENTIEFACILITEITEN EN -OMSTANDIGHEDEN IN CURAÇAO

“Gezien het bestuurlijke karakter mag vreemdelingendetentie niet bestraffend van aard zijn: het is geen sanctie of straf. Daarom moeten vreemdelingen in detentie de dagelijkse en materiële omstandigheden worden geboden die passen bij hun wettelijke status.

Accomodaties voor vreemdelingendetentie moeten adequaat en schoon zijn, in goede staat verkeren en voldoende ruimte bieden voor het aantal mensen dat er wordt gehuisvest.”

CPT Factsheet Immigration Detention¹²²

Mensen die in Curaçao onder de vreemdelingenwetgeving worden vastgehouden, worden ondergebracht in de Vreemdelingenbarakken, een detentiefaciliteit voor migranten in de SDKK-gevangenis. Detentie kan worden opgelegd door de inspecteur van het Korps Politie Curaçao die verantwoordelijk is voor immigratiezaken. De politie heeft de verantwoordelijkheid voor de accommodatie en de zorg voor gedetineerde migranten in 2012 volledig overgedragen aan de SDKK.¹²³ In 2017 zaten 1.085 illegale vreemdelingen in de gevangenis: 640 vrouwen en 445 mannen. Hoewel de overgrote meerderheid van de gedetineerden (846 vreemdelingen) minder dan negen dagen in detentie verbleef, was er ook sprake van langere detentie periodes: 10 tot 29 dagen (173 personen), 30 tot 59 dagen (55 personen), 60 tot 89 dagen (4 personen) en langer dan 90 dagen (2 personen). In 2017 vormden Venezolanen de overgrote meerderheid van het aantal gedetineerden: in totaal 867; gevolgd door Jamaicanen (61 personen), Colombianen (45 personen) en Dominicanen (34 personen).¹²⁴

¹¹⁹ Curaçao Chronicle, 'Curaçao Parliament calls on Venezuela to end trade and travel ban', *Curaçao Chronicle*, 24 januari 2018. De regering in Caracas klaagde dat de eilanden van het Koninkrijk der Nederlanden geen actie ondernamen met betrekking tot het smokkelen van goud en koper.

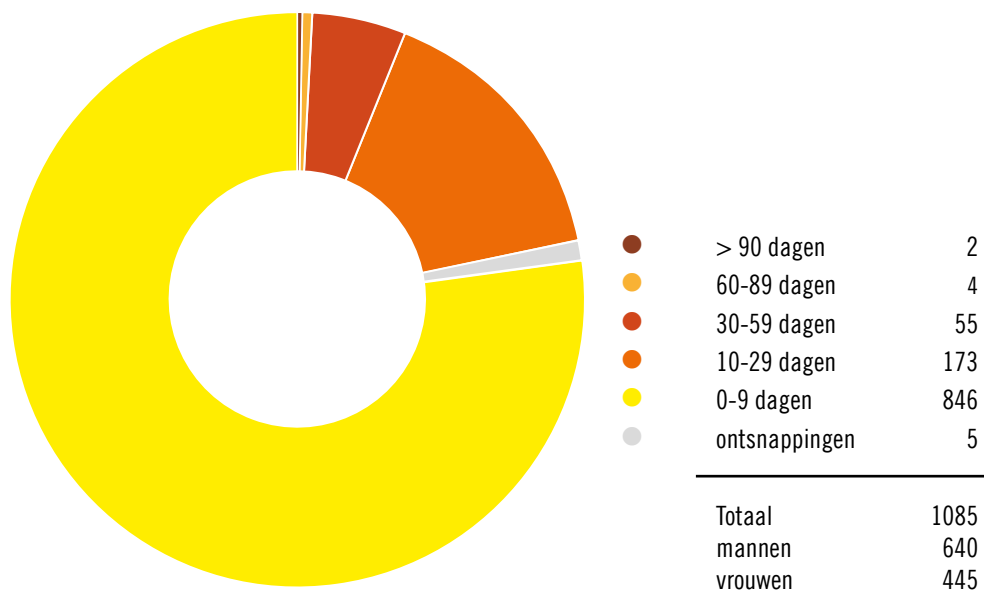
¹²⁰ Rijksoverheid, 'Bezoek Blok deblokkeert grenssluiting Venezuela', 8 april 2018, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/08/bezoek-blok-deblokkeert-grenssluiting-venezuela

¹²¹ René Zwart, 'Exclusief interview Blok: "Bereiken van akkoord met Venezuela was niet makkelijk"', *Curaçao Nieuws*, 8 april 2018, www.curacaonieuws.nu/exclusief-interview-blok-bereiken-van-akkoord-met-venezuela-was-niet-makkelijk

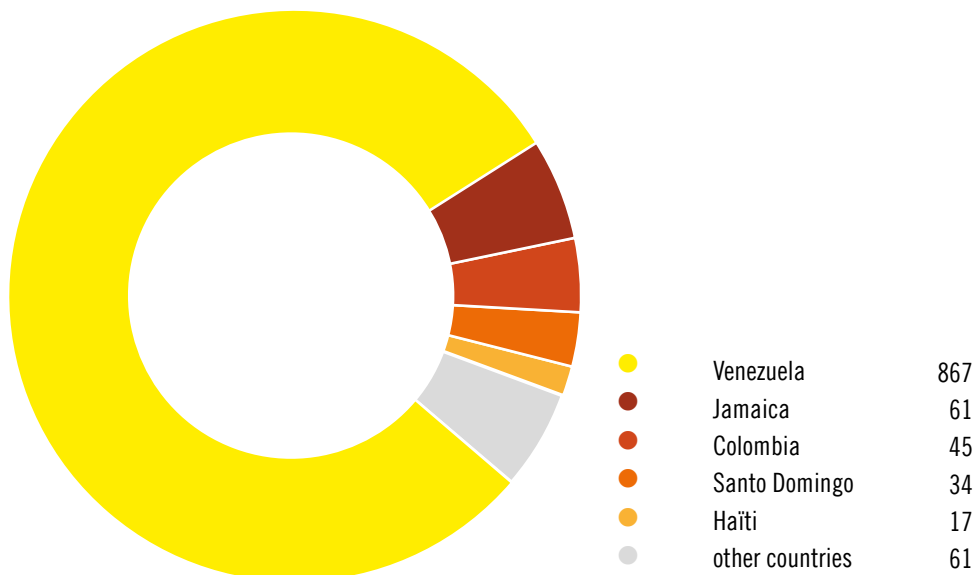
¹²² CPT Factsheet Immigration Detention 2017, p. 3.

¹²³ Raad van Europa, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 May 2014*, 25 augustus 2015, CPT/Inf (2015) 27, rm.coe.int/1680697831 [hierna: CPT/Inf (2015) 27].

¹²⁴ Alle cijfers in deze alinea zijn afkomstig uit een factsheet dat door de gevangenis is aangeleverd.



↑ Factsheet van de SDKK gevangenis: duur van de detentie 2017.



↑ Factsheet van de SDKK-gevangenis: nationaliteiten van de migranten 2017.

De barakken bestaan uit twee gebouwen, een voor vrouwen en een voor mannen. Het gebouw voor de vrouwen heeft een officiële capaciteit van dertig personen. Ten tijde van het bezoek van Amnesty International waren hier 26 vrouwen gedetineerd.¹²⁵ Het gebouw voor de mannen heeft een capaciteit van vijftien personen. Ten tijde van het bezoek waren hier dertien mannen gedetineerd. Beide gebouwen hebben een recreatieruimte, een slaapruijnte, een ruimte met toiletten en douches en een luchtkooi zonder schaduw die ten tijde van het bezoek van Amnesty International leek afgesloten.

¹²⁵ Het rapport van de Ombudsman van Curaçao, 9 maart 2018, noemt een capaciteit van 24 vrouwen: *Verslag van de bevindingen van de Ombudsman van Curaçao in het kader van een aangekondigd werkbezoek aan de Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou (SDKK)*.



↑ Luchtkooi in de SDKK-gevangenis

Mensen verblijven in de barakken tot ze genoeg geld hebben om een vliegticket terug naar huis te betalen.¹²⁶ Sommige van de vrouwelijke gedetineerden met wie Amnesty International heeft gesproken, vertelden dat ze psychisch zijn mishandeld in de vorm van dreigementen en verbaal geweld om hen ertoe te bewegen zo snel mogelijk een vliegticket te kopen. Er waren ook meldingen dat medewerkers van de gevangenis de gedetineerden pas basisvoorzieningen zoals schone kleren en toiletpullen gaven nadat een vliegticket was gekocht.¹²⁷ De vrouwen klaagden ook over het eten dat ze zeer slecht vonden.¹²⁸

De faciliteiten in de barakken zijn minimaal. Er is een telefoon die kan worden gebruikt met een telefoonkaart die de gedetineerden zelf moeten kopen of die iemand van buiten de gevangenis voor hen kan kopen.¹²⁹ Mobiele telefoons van gedetineerden worden afgenomen en gedurende hun verblijf opgeborgen. In de vrouwenslaapzaal staan stapelbedden (zie foto) en een kleine ventilator. De persoonlijke eigendommen van de vrouwen liggen op de bedden. Er is geen airconditioning, maar de ramen kunnen open.

Elke barak heeft drie douches en drie toiletten zonder deuren of douchegordijnen. Volgens de gevangenisbewakers zijn de deuren verwijderd om te voorkomen dat gedetineerden ze gebruiken voor ontsnappingspogingen. Dit betekende dat toen de (vrouwelijke) onderzoeker van Amnesty International en de (vrouwelijke) gevangenisbewaker die haar begeleidde de ruimte binnenliepen, vrouwen aantroffen die deels of geheel ontkleed waren. Er lagen plassen water op de vloer van de sanitaire ruimte en de aangrenzende gangen. Tijdens het bezoek gleed een vrouw hierdoor uit en maakte een harde val.

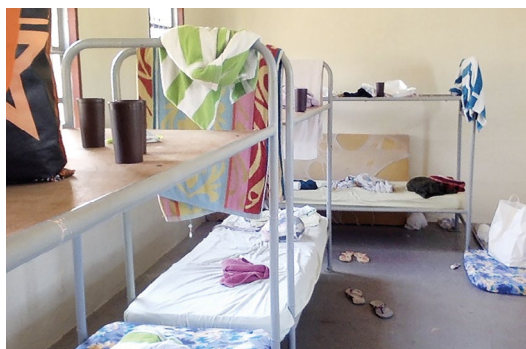
¹²⁶ CPT/Inf (2015) 27, para. 203: 'Er leek geen wettelijke maximumperiode te zijn voor immigratiehechtenis. [...] Er werd de delegatie verteld dat als iemand na ongeveer vijf maanden nog steeds zelf geen vliegticket kon betalen, dit werd betaald door de staat om de uitzetting mogelijk te maken'; zie ook p. 84 no. 10.5 van de Instructie van de LTU 2006.

¹²⁷ Telefonisch interview met Natalia Saabedra, 8 mei 2018; interview met Venex Curaçao, 30 april 2018.

¹²⁸ Dit werd bevestigd door zes uitgezette Venezolanen waar via Venex Curaçao contact mee was gezocht, 18 juni 2018.

¹²⁹ Interview met Urny Floran in de Vreemdelingenbarakken, 3 mei 2018.

De faciliteiten in het mannendeel waren grotendeels vergelijkbaar, met als belangrijkste verschil dat er geen bedden waren, alleen matrassen. De bedden waren verwijderd nadat sommige mannen naar verluidt hun bed uit elkaar hadden gehaald en onderdelen hadden gebruikt om te proberen te ontsnappen.¹³⁰



↑ Vrouwenslaapzaal in de SDKK-gevangenis



↑ Mannenslaapzaal in de SDKK-gevangenis

ERVARINGEN VAN VROUWEN MET UITZETTING

Toen Amnesty International de barakken bezocht, zaten de meeste vrouwen buiten in de schaduw op de kleine toegangstrap tot het gebouw. Ze klaagden dat ze twee dagen – zonder de mogelijkheid om te luchten – binnen opgesloten hadden gezeten. Ze waren geagiteerd, want er was tegen vijftien vrouwen gezegd dat ze die ochtend op een vliegtuig naar Venezuela zouden worden gezet. Maar het vliegtuig had geen toestemming gekregen om in Venezuela te landen en de vrouwen hadden geen verdere informatie gekregen over hun aanstaande vertrek. Ze waren erg ongerust, velen van hen zaten al meerdere weken in vreemdelingendetentie.

De vrouwen vertelden Amnesty dat ze kleine kinderen hadden die afhankelijk van hen waren en dat ze het zich niet konden permitteren om zo lang in detentie te zitten. Verschillenden vrouwen maakten zich ook zorgen over de extra kosten van de vertraging, want ze vermoedden dat ze een nieuw vliegticket zouden moeten kopen (ze vertelden dat dit enkelen van hen eerder was overkomen). Aan het einde van het bezoek van Amnesty International vertelde een van de gevangenisbewakers de vijftien vrouwen dat ze die avond zouden vertrekken. Daarop pakten ze snel hun spullen bij elkaar.

Maar de vrouwen vertrokken die avond niet. Nadat Amnesty International was vertrokken, kregen de vrouwen te horen dat hun vlucht naar Venezuela opnieuw was geannuleerd. Hierdoor werd de onrust nog groter, met als gevolg dat ze (volgens de getuigenissen van twee vrouwelijke gedetineerden) probeerden een paar oude matrassen in brand te steken. Ze vertelden Amnesty International via de telefoon dat bij wijze van straf alle vrouwen vijf uur lang in de buitenkooi (zie foto) werden opgesloten. Ze zeiden dat de overgebleven matrassen waren weggehaald en dat alle vrouwen (inclusief een zwangere vrouw) op de grond moesten slapen. Ze kregen hun matrassen ook de volgende dag niet terug. Een dag later werden de vrouwen wel op een vlucht naar Venezuela gezet.

¹³⁰ Interview met Urny Floran in de Vreemdelingenbarakken, 3 mei 2018; na het rapport van de Ombudsman van Curaçao (maart 2018) waren de mannenbarakken tijdelijk buiten gebruik na een ontsnappingspoging in januari 2018. In deze periode werden mannen gedetineerd in politiecellen. De regering zei tegen de Ombudsman dat er extra geld nodig was om de barakken te renoveren. Gezien de huidige staat moet worden geconcludeerd dat er nog geen renovatie heeft plaatsgevonden. Het is niet bekend wanneer de barakken weer in gebruik worden genomen.

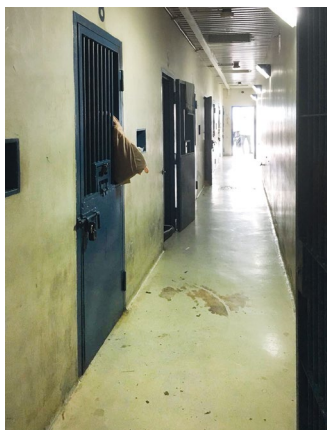
Amnesty International maakt zich zorgen over de collectieve wijze van straffen en het weghalen van bedden zodat gedetineerden op de harde vloer moeten slapen. Dit is in strijd met internationale mensenrechtenverdragen en standaarden zoals het verbod op wrede, onmenselijke en vernederende bestraffing.

DETENTIE OP HET POLITIEBUREAU

Gedurende het bezoek vertelden de autoriteiten dat vreemdelingen bij gebrek aan capaciteit in de Vreemdelingenbarakken naar cellen in het politiebureau Rio Canario worden verplaatst.¹³¹ De autoriteiten gaven geen cijfers over het aantal vreemdelingen dat in 2017 of 2018 op het politiebureau werd gedetineerd.

Politiebureaus zijn over het algemeen uitgerust om mensen in voorarrest te houden of tijdelijk gevangen te zetten na een veroordeling; ze zijn nooit geschikt voor het detineren van migranten. De voorzieningen in het politiebureau Rio Canario zijn absoluut ontoereikend. Ten tijde van het bezoek waren hier 25 mannen gedetineerd. Ze waren allemaal opgesloten in een kleine gang die toegang gaf tot vijf individuele cellen van ongeveer 4 tot 9 m².¹³² Niet alle cellen waren in gebruik: één van de cellen leek te worden gebruikt als opslagruimte en een andere cel zou zijn verwoest door brand. De overige drie cellen waren uitgerust met een kleine stenen bank, een toilet en een wasgedeelte. De cellen hadden geen airconditioning of ramen. De gang kwam uit op een binnenplaats, waar de gedetineerden tijdens het bezoek werden opgesloten.

Al in 2013 stelde het CPT dat de omstandigheden in politiebureaus als Rio Canario inadequaet en volledig ongeschikt zijn voor detentie voor langere tijd.¹³³ Amnesty International heeft kunnen waarnemen dat deze ongeoorloofde opsluiting nog steeds plaatsvindt.¹³⁴



← Politiebureau Rio Canario

¹³¹ Interview met Luis Curiel bij het KPC, 3 mei 2018; interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018.

¹³² Criminele gedetineerden zaten in een aparte gang.

¹³³ CPT/Inf (2015) 27, para. 139: '[...] fysieke omstandigheden in het politiebureau Rio Canario waren nog steeds inadequaet en de renovaties die voor 2014 waren gepland hadden ten tijde van het bezoek van het CPT nog steeds niet plaatsgevonden. In de veertien cellen was de toegang tot natuurlijk licht beperkt en de temperatuur in deze cellen was hoog (tussen 30 en 35 graden Celsius). In zeven cellen waren er ernstige problemen met de riolering, met als gevolg dat er in het hele cellenblok een smerige geur hing'; para. 142: 'Het CPT herhaalt dat de omstandigheden in politiebureaus volledig inadequaet zijn voor detentie voor langere tijd.'

¹³⁴ Uit een verslag van een bezoek van de Ombudsman, geschreven na zijn bezoek aan de SDKK-gevangenis, bleek dat begin 2018 alle mannen in het politiebureau waren ondergebracht, na een poging tot ontsnapping uit de Vreemdelingenbarakken.

DE ERVARINGEN VAN MANUEL IN RIO CANARIO

Amnesty International heeft met één mannelijke gedetineerde kunnen spreken. Manuel was op dat moment 46 dagen in Rio Canario gedetineerd. Hij klaagde erover dat verschillende gevangenisbewakers de gedetineerde migranten 'als dieren' behandelden. Toen hem werd gevraagd waar de mannen sliepen, zei hij dat er matrassen waren. Deze worden in de gangen gelegd zodat de mannen kunnen slapen (de drie cellen zijn te klein voor alle gedetineerden). Amnesty International zag alleen twee oude matrassen in de cel die als opslagruimte werd gebruikt. Manuel vertelde dat het eten over het algemeen goed was, behalve op feestdagen als de cateraar er niet is en de mannen eten krijgen dat vanuit de gevangeniskeuken naar het politiebureau wordt gebracht. Net zoals veel gedetineerden in de Vreemdelingenbarakken zei hij herhaaldelijk dat hij geen crimineel is en dat hij alleen naar Curaçao was gekomen om voor zijn gezin te kunnen zorgen.

VREEMDELINGENDETENTIE: ZORGEN OVER MENSENRECHTEN

Een gevangenis is per definitie geen geschikte plaats om iemand te detineren die niet verdacht wordt van of veroordeeld is voor een misdrijf.¹³⁵ Personen die immigratieregels overtreden moeten, als ze al worden gedetineerd, worden ondergebracht in centra die speciaal voor dit doel zijn opgezet.

Er bestaan al lange tijd zorgen over de mensenrechten in het gevangenisstelsel in Curaçao in het algemeen.¹³⁶ In 2007 bezocht het CPT Curaçao tijdens het vierde periodieke bezoek aan het Koninkrijk der Nederlanden. Het CPT stelde ernstige schendingen vast van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en deed een aantal aanbevelingen aan de autoriteiten van Curaçao, dat toen nog deel uitmaakte van de Nederlandse Antillen.

Hoewel het CPT tijdens een later bezoek in 2015 opmerkte dat de fysieke omstandigheden waren verbeterd sinds de beoordeling uit 2007, concludeerde het Comité: 'Er zijn geen specifieke voorschriften voor de hechtenis van irreguliere migranten, met als resultaat dat de omstandigheden heel minimaal en beperkend zijn.'¹³⁷ Ten tijde van het bezoek van Amnesty waren de materiële omstandigheden in de Vreemdelingenbarakken verslechterd en waren ze absoluut inadequaat. Volgens de directeur van de barakken is het vanwege recente beperkingen van het budget niet mogelijk voldoende voorzieningen en medewerkers te regelen. Hij merkte ook op dat er een gebrek is aan vrouwelijke gevangenisbewakers. Hier kan niets aan worden gedaan omdat de gevangenis sinds 2013 geen nieuw personeel meer aanneemt.¹³⁸

¹³⁵ Raad van Europa, *Report to the Government of Ireland on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture, and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 26 September 2014*, 17 november 2015, CPT/Inf (2015) 38, para. 19, rm.coe.int/pdf%201680727e23

¹³⁶ CPT/inf (2008)2. Raad van Europa, *Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007*, 5 februari 2008, CPT/Inf (2008) 2, rm.coe.int/168069780d

¹³⁷ CPT/inf (2015) 27; het CPT merkt in haar verslag van 2017 ook op dat het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) geen mandaat heeft om plekken in het Caribische deel van het Koninkrijk te bezoeken waar mensen hun vrijheid wordt ontnomen. Zie: Raad van Europa, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 May 2016*, 19 januari 2017, CPT/Inf (2017) 1, para. 9, rm.coe.int/16806ebb7c

¹³⁸ Interview met Urny Floran in de Vreemdelingenbarakken, 3 mei 2018.

De Raad voor de Rechtshandhaving Curaçao concludeerde tijdens een inspectieonderzoek in 2014 dat de behandeling van vreemdelingen in de Vreemdelingenbarakken een grove schending is van Artikel 18 van de Landsverordening Beginselen Gevangeniswezen. Hun wettelijke positie is aanzienlijk slechter dan die van veroordeelde gevangenen.¹³⁹

Gevangenispersoneel vertelde Amnesty International dat er medisch personeel beschikbaar is voor de gedetineerden en dat er speciale diëten zijn voor zieke personen en zwangere vrouwen. Amnesty International kon dit niet verifiëren, maar een zichtbaar zwangere vrouw die Amnesty in de barakken ontmoette, zei dat ze nog geen arts had gezien hoewel ze daar wel om had gevraagd, en dat ze hetzelfde eten kreeg als de andere vrouwen.¹⁴⁰ Ook andere vrouwen klaagden dat ze geen toegang hadden tot medisch personeel. Een van hen was een 67-jarige vrouw die problemen had met haar bloeddruk en die drie weken lang in detentie zat.¹⁴¹

Wanneer de detentie langer dan 24 uur duurt, dient het recht op tenminste één uur buitenlucht per dag te worden gegarandeerd.¹⁴²

Toen Amnesty International de barakken bezocht, vertelden de vrouwelijke gedetineerden dat ze twee achtereenvolgende dagen -zonder luchtperiode- binnen opgesloten hadden gezeten. De schending van dit recht is des te ernstiger omdat er geen enkel ontspannings- of activiteitenprogramma voor de gedetineerden is.¹⁴³ Volgens het rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (2016) zou dit verbeterd zijn nadat er een fitnessruimte was opgezet.¹⁴⁴ Uit het bezoek van Amnesty International aan de barakken bleek van fitnessapparatuur geen sprake. Met uitzondering van een kleine televisie in de recreatieruimte van elk gebouw en één dominospel in de verblijfsruimte voor vrouwen waren er geen recreatieve voorzieningen.

Volgens het gevangenispersoneel is het heel moeilijk om meer recreatiemiddelen voor de gedetineerden te regelen: 'De gedetineerden hebben in het verleden in agressieve buien spullen vernield'.¹⁴⁵ Dit is echter geen geldige reden om gevangenen recreatievoorzieningen te onthouden.

¹³⁹ Rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving uit 2014: Inspectieonderzoek naar de kwaliteit en de veiligheid van de gedetineerden en inrichtingspersoneel in de penitentiaire inrichting op Curaçao, p. 23.

¹⁴⁰ Interview met Urny Floran in de Vreemdelingenbarakken, 3 mei 2018. Zie ook CPT/inf (2015) 27, para. 208: 'Er was geen sprake van regelmatige bezoeken van of onderzoeken door medisch personeel. De geïnterviewde personen gaven aan dat ze geen medisch onderzoek hadden gehad bij binnenkomst'; interview met Urny Floran in de Vreemdelingenbarakken, 3 mei 2018. De directeur van de barakken merkte op dat migranten een klacht over hun behandeling kunnen indienen bij de Commissie Politiecellen en Vreemdelingenzaken. Hij meldde dat de meeste vreemdelingen in de praktijk echter een klacht indienen bij hun consul. De meeste van deze klachten gaan over het gebrek aan toegang tot medische hulp.

¹⁴¹ Telefonisch interview met de uitgezette Venezolaanse 'María' (gefingeerde naam), 14 mei 2018; telefonisch interview met de uitgezette Venezolaanse 'Pancha' (gefingeerde naam), 14 mei 2018.

¹⁴² Regel 23(1) van de 'Nelson Mandela Rules': 'Elke gevangene die geen werk in de buitenlucht uitvoert moet ten minste één uur per dag de mogelijkheid hebben voor passende beweging in de buitenlucht als het weer dit toelaat.'

¹⁴³ CPT/inf (2015) 27, para. 206: 'Voor korte verblijven van maximaal drie dagen zouden de omstandigheden in de barakken als acceptabel kunnen worden beschouwd. Voor personen die langer moeten blijven, moeten echter extra maatregelen worden genomen voor nuttige tijdsbesteding (educatief, recreatief of beroepsmatig).'

¹⁴⁴ Raad voor de Rechtshandhaving, Penitentiaire inrichting Curaçao – Inspectie onderzoek naar de rechtspositie van gedetineerden en personeel & organisatie, mei 2017, p. 11. Dit rapport ging over de SDKK-gevangenis (Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou).

¹⁴⁵ Volgens een vertrouwelijke bron is dit zwaar overdreven: het belangrijkste incident was toen vorig jaar, in 2017, een gedetineerde met een psychische aandoening de verkeerde medicatie had gekregen.

KINDEREN

Volgens Curaçaose regeringsfunctionarissen worden minderjarige kinderen van migranten alleen samen met hun ouders uitgezet. Tijdens de detentie van hun ouders worden minderjarigen onder voogdij geplaatst.¹⁴⁶ Amnesty International kreeg geen informatie over of toegang tot de kindertehuizen of locaties waar minderjarigen zijn ondergebracht en kan daarom niets zeggen over de omstandigheden waaronder dit gebeurt.

“Bij alle maatregelen betreffende kinderen, dienen de belangen van het kind voorop te staan.”

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (CRC)¹⁴⁷

De zaak van Natalia Saabedra laat zien dat de regeringsautoriteiten niet handelden in het belang van de kinderen. Volgens Natalia en haar advocaat werden haar kinderen uit hun klassen gehaald en naar het politiebureau gebracht zonder dat daar iemand bij was die de kinderen kenden. Ze verbleven, gescheiden van hun moeder, twee dagen lang in een kindertehuis terwijl de autoriteiten hun uitzetting voorbereidden.¹⁴⁸ De secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken drukte het wel heel mild uit: ‘De zaak verdient geen schoonheidsprijs.’¹⁴⁹

‘Kinderen mogen niet worden gescheiden van hun ouders en/of wettelijke voogden. De detentie van kinderen waarvan de ouders zijn gedetineerd mag niet worden gerechtvaardigd op basis van het bij elkaar houden van het gezin. In plaats daarvan dienen gezinnen met kinderen in aanmerking te komen voor alternatieven voor detentie.’

Working Group on Arbitrary Detention¹⁵⁰

Curaçaose regeringsfunctionarissen hebben de Nederlandse regering om financiële middelen gevraagd om in de wijk Otrabanda een detentiefaciliteit speciaal voor vrouwen en kinderen op te zetten.¹⁵¹ Dit is een zorgwekkende ontwikkeling, omdat nieuwe detentiefaciliteiten meer mogelijkheden voor mensenrechtenschendingen kunnen creëren. Zoals hierboven aangegeven mogen kinderen niet van hun ouders worden gescheiden, maar het detineren van kinderen vanwege hun ouders of vanwege de migratiestatus van één ouder is een schending van de rechten van het kind en is altijd in strijd met het beginsel dat de belangen van het kind (the best interests of the child) een eerste overweging dient te vormen. De Nederlandse regering moet daarom alternatieven voor detentie steunen die de rechten van kinderen respecteren door ze gedurende het immigratieproces bij hun eigen familie te laten wonen.¹⁵²

¹⁴⁶ Interview met Stella van Rijn op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018; interview met Luis Curiel van het KPC, 3 mei 2018; interview met Joëlle de Jong-Mercelina op het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018.

¹⁴⁷ Artikel 3 en Artikel 37 van het *Verdrag inzake de Rechten van het Kind*, Algemene Vergadering van de VN, 20 november 1989 [hierna: IVRK].

¹⁴⁸ Telefonisch interview met Natalia Saabedra, 8 mei 2018; interview met een van haar familieleden, 1 mei 2018.

¹⁴⁹ Interview met Stella van Rijn op het Ministerie van Algemene Zaken, 2 mei 2018.

¹⁵⁰ Working Group on Arbitrary Detention, Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants, 7 februari 2018, par. 40, www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_AdvanceEditedVersion.pdf

¹⁵¹ Interview met Donate Philbert-Nieveld Donna op het Ministerie van SOAW, 4 mei 2018.

¹⁵² International Detention Coalition (IDC), *There are alternatives – A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised version)*, 2015, www.idcoalition.or. Zie ook: Nils Muižnieks, Protecting Children’s Rights: Europe should do more, 18 november 2014, www.coe.int/en/web/commissioner/-/protecting-children-s-rights-europe-should-do-more

TOEGANG TOT EEN RECHTSMIDDEL

‘Elke beslissing met betrekking tot detentie moet automatisch en regelmatig opnieuw worden beoordeeld op rechtsgeldigheid, noodzakelijkheid en toepasselijkheid door middel van een snelle, mondelinge zitting bij een rechtbank of vergelijkbaar bevoegd onafhankelijk en onpartijdig orgaan, met de juiste juridische ondersteuning.’

Factsheet van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁵³

Volgens het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens hebben gedetineerde migranten en asielzoekers, net als elke andere gedetineerde, het recht om snel te worden voorgeleid aan een rechter of andere wettelijk bevoegde functionaris om de rechtsgeldigheid en de aanhoudende noodzaak en evenredigheid van de detentie te beoordelen.¹⁵⁴ Een dergelijke beoordeling moet per geval plaatsvinden op basis van de persoonlijke omstandigheden van het individu, zoals leeftijd, gezondheidstoestand en gezinssituatie.¹⁵⁵ Onder het internationale recht moeten gedetineerden in een taal die ze kunnen begrijpen worden geïnformeerd over de procedure.¹⁵⁶ Advocaten moeten vrije toegang hebben tot vreemdelingen die hun uitzetting in detentie afwachten.¹⁵⁷

Aan deze voorwaarden wordt in Curaçao niet voldaan. De kopie van de beschikking tot inbewaringstelling die de gedetineerden ontvangen na hun registratie op het politiebureau is alleen in het Nederlands. De enige informatie die in het Spaans, Engels en Creools wordt vertaald, is de mededeling dat de gedetineerde drie jaar lang niet naar Curaçao mag terugkeren (zie foto van de beschikking hieronder). Politiefunctionarissen vertelden Amnesty International dat ze de persoon mondeling uitleg geven over de rechtsmiddelen.¹⁵⁸ Volgens de Landsverordening Toelating en Uitzetting¹⁵⁹ kunnen migranten hun detentie en uitzetting voor de rechtbank aanvechten, maar de Ombudsman van Curaçao constateerde dat gedetineerde immigranten niet over dit recht worden geïnformeerd.¹⁶⁰ Verscheidene uitgezette Venezolanen die door Amnesty International werden geïnterviewd verklaarden ook dat ze hun beschikking nooit op papier hadden gezien en dat ze nooit waren geïnformeerd over hun recht op wettelijke remedie.¹⁶¹

¹⁵³ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Factsheet – Migrants in detention, april 2018, www.echr.coe.int/Documents/FS_Migrants_detention_ENG.pdf

¹⁵⁴ Artikel 5 (4) EVRM: ‘Het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie.’ Europees Hof voor de Rechten van de Mens: *R.U. v. Greece* (2237/8) (2011) para. 99; *M. and others v. Bulgaria* (41416/08) (2011) paras. 97-84; *A.M. v. France* (56324/13) (2016) paras. 40-43.

¹⁵⁵ VN-Comité tegen Foltering (CAT), *Conclusions and recommendations of the committee: Hungary*, 6 februari 2007; Hoge VN-Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, Guideline 9.

¹⁵⁶ Artikel 5 EVRM.

¹⁵⁷ Artikel 5 (1) EVRM. Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Rahimi v. Greece* (8687/08) (2011) paras. 18, 25, 17, 98, 103 en 104.

¹⁵⁸ Interview met Luis Curiel bij het KPC, 3 mei 2018.

¹⁵⁹ Artikelen 11.2 en 11.3 van de LTU (P.B. 1966, no. 17), [www.kgmc.nl/en/assets/uploads/pdf/landsverordering-toelating-en-uitzetting-\(ltu\).pdf](http://www.kgmc.nl/en/assets/uploads/pdf/landsverordering-toelating-en-uitzetting-(ltu).pdf)

¹⁶⁰ Voorlopig rapport van de Ombudsman van Curaçao (maart 2018); interview met de Ombudsman, 2 mei 2018; *Ex officio investigation into the role of the Minister of Justice in the context of the Curaçao aliens or refugee policy*, Rapport van de Ombudsman van Curaçao, 28 juni 2018.

¹⁶¹ Telefonisch interview met Natalia Saabedra, 8 mei 2018; telefonisch interview met ‘Maria’ (gefingerde naam), 14 mei 2018; e-mailcorrespondentie met een uitgezette Venezolaanse politieagent, 30 mei 2018.

Mi entrada en Curacao es prohibido durante 3 años después de la fecha de este decreto!

Il moi est interdit de entre aux Curaçao pendant 3 ans après le date de ce décret!

I am not allowed to enter Curacao during 3 years after the datemark of this decree!

↑ Scan van een kopie van een beschikking tot inbewaringstelling die door een Curaçaose advocaat op 15 juni 2018 met Amnesty International is gedeeld.

Hoewel volgens sommige regeringsfunctionarissen gedetineerde migranten een pro-bono-advocaat krijgen toegewezen,¹⁶² is er in de praktijk geen gratis rechtshulp.¹⁶³ Eén advocaat legde aan Amnesty International uit dat mensen in vreemdelingendetentie in Curaçao geen recht hebben op gratis juridische hulp.¹⁶⁴ Zoals eerder opgemerkt werden aan Natalia Saabedra actief haar rechten ontnegd; zo kreeg zij gedurende de eerste 45 dagen van haar verblijf in de gevangenis geen toestemming om haar advocaat te zien. Haar advocaat bood haar diensten gratis aan nadat ze door leden van de Venezolaanse gemeenschap was benaderd.¹⁶⁵ Verschillende immigratie-advocaten gaven ook aan dat ze vaak geen toegang krijgen tot hun cliënten. Deze schending van rechten is inmiddels zo wijdverbreid dat een advocaat (niet gespecialiseerd in immigratie) is begonnen om getuigenverklaringen te verzamelen van zijn collega's, die hij met de relevante autoriteiten zal delen.¹⁶⁶

MISHANDELING TIJDENS ARRESTATIE EN DETENTIE

“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.”

Artikel 3, EVRM

“Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.”

Artikel 7, ICCPR

Verschillende geïnterviewden vertelden dat uitgezette vreemdelingen tegenover hen hadden verklaard lichamelijk en geestelijk mishandeld of bedreigd te zijn door de immigratie-autoriteiten en het gevangenispersoneel. Ook de diaspora-organisatie Venex Curaçao heeft klachten ontvangen van vrouwen over gevangenisbewakers die producten zoals maandverband en zeep alleen wilden geven in ruil voor seksuele diensten.¹⁶⁷

¹⁶² Interview met Luis Curiel bij het KPC, 3 mei 2018; interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie, 2 mei 2018.

¹⁶³ Ombudsman van Curaçao, brief aan de minister, 9 maart 2018; rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving uit 2014: *Inspectieonderzoek naar de kwaliteit en de veiligheid van de gedetineerden en inrichtingspersoneel in de penitentiaire inrichting op Curaçao*, p. 23: ‘Het is de Raad gebleken dat er voor de pas ingesloten illegale gedetineerde in de barak geen rechtskundige bijstand van overheidswege is geregeld. Dit is in strijd met de bepalingen van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals die door de CPT worden geïnterpreteerd.’

¹⁶⁴ E-mailcorrespondentie met advocaat Berend Schepers, 2 juni 2018.

¹⁶⁵ E-mailcorrespondentie met advocaten Berend Schepers en Geraldine Parris-Schepers, 1 juni 2018.

¹⁶⁶ Interview met advocaat Berend Schepers, 30 april 2018; interview met advocaat Geraldine Parris, 30 april 2018; interview met advocaat Achim Henriquez, 1 mei 2018; interview met advocaat Olga Kostrzewski, 1 mei 2018.

¹⁶⁷ Telefonisch gesprek met de Venezolaanse advocaat Ana Carrera de Coloma, 18 juni 2018. Een advocaat in Venezuela is begonnen om deze getuigenverklaringen te verzamelen. Ze gaat deze mensen helpen om een formele klacht op papier te zetten, die zal worden overhandigd aan de Nederlandse ambassade in Venezuela zodat deze kan worden doorgegeven aan de autoriteiten van Curaçao.

MISHANDELING TIJDENS ARRESTATIE

Meerdere mensen die door Amnesty International zijn geïnterviewd vertelden dat de politie ruw optrad tijdens de arrestatie en detentie van asielzoekers en (irreguliere) migranten. Eén zaak haalde de publiciteit omdat deze werd gefilmd en er op de video zichtbaar sprake is van buitensporig gebruik van geweld.

De zaak betreft de Venezolaanse investeerder Miguel, die met zijn gezin op het eiland verblijft. Op 5 april 2018 zat hij met zijn twee kleine kinderen (van vier en zes jaar oud) in de auto te wachten terwijl zijn vrouw Ana, die zeven maanden zwanger was, de Bon Bini-supermarkt binnenging om hun elektriciteitsrekening te betalen. Ana kwam in de supermarkt een immigratiefunctie­naris tegen en werd aangehouden omdat ze geen geldige verblijfsvergunning kon laten zien. De reden hiervoor was dat het stel nog op de verlenging van hun vergunning wachtte. Dit kon ze aantonen met de papieren die ze bij zich had.

Toen Miguel zag dat Ana door functionarissen werd meegenomen uit de supermarkt, liet hij zijn kinderen achter in de auto met draaiende motor om zijn vrouw bij te staan. Hij zei dat hij aan de functionaris probeerde uit te leggen dat zijn vrouw en hij zelf allebei een legale verblijfsstatus hadden op het eiland. Volgens Miguel werd zijn uitleg gezien als het belemmeren van een arrestatie. Vervolgens werkten vier politieagenten Miguel tegen de grond met behulp van de controversiële nekklem, een beweging waarbij de nek van de tegenstander wordt gedraaid om hem tegen de grond te drukken. Vervolgens werd Miguel samen met Ana in de politiebus gezet. Op de video is te horen hoe Miguel voortdurend argumenten aanvoert tegen de agenten: dat hij het recht heeft om op Curaçao te verblijven en dat zijn kleine kinderen in de auto op hem wachten.

Na zo'n vijftien minuten kalmeerde de situatie en nadat de politie hun papieren had bekeken, werden ze vrijgelaten. Ondertussen hadden een stuk of tien omstanders de twee kinderen in de auto onder hun hoede genomen. Miguel vertelde dat zijn jongste kind door het hele incident heen geslapen had, maar dat zijn oudste alles had gezien en erg in de war was. Hij is nog steeds bang als hij een politieagent ziet.

Slechts één week na dit incident maakte Miguel dezelfde beproeving nog eens door toen een andere politieagent hem arresteerde tijdens een verkeerscontrole en hem naar het bureau overbracht voor een verhoor over zijn verblijfsstatus.



↑ Bron: Facebook¹⁶⁸

Video: de arrestatie van Miguel

¹⁶⁸ Screenshot van Facebook, *Extra Curaçao*, 'Homber envolví den akshon/detenshon na Bon Bini a konta su banda di medaya', 6 april 2018.

MISHANDELING VAN EEN ZWANGERE VROUW TIJDENS HAAR ARRESTATIE EN DETENTIE

Een andere zaak betrof de mishandeling en het gebrek aan bescherming van een kwetsbare persoon.

Vanessa werd gearresteerd in haar huis waar ze met haar partner woonde. Vanessa had geen verblijfsvergunning. Ze werd meegenomen naar het politiebureau Rio Canario, om te worden geregistreerd als irreguliere migrant die het land zou worden uitgezet. Ze vertelde Amnesty International: 'Ze zeiden dat ik geen rechten had omdat ik een illegale migrant was.'

Op het moment van haar arrestatie was Vanessa vier en een halve maand zwanger. Ondanks dat ze dit tegen de medewerkers op het politiebureau had gezegd, onderwierp een hooggeplaatste functionaris van de Eenheid Toezicht en Opsporing haar aan ernstige verbale en fysieke mishandeling: 'Hij gebruikte grove taal tegen me. Hij zei dat ik "mijn mond moest houden" omdat ik "geen recht had om te spreken". Hij vroeg me om mijn oorbellen uit te doen en ze op de tafel te leggen. Een van de oorbellen viel op de grond. Hij zei dat ik de oorbel moest oprapen, maar dit weigerde ik, omdat ik dacht dat hij me wilde slaan. Toen greep hij me bij mijn haar en gooide me op de grond. Er kwam een andere politieagent binnen en die zei tegen hem: "sla haar gezicht kapot". En toen gooide hij me tegen de muur.'

Vanessa werd overgebracht naar de Vreemdelingenbarakken. Ze voelde zich niet goed en de gevangenisarts bezocht haar. Maar volgens Vanessa werd ze niet onderzocht en kreeg ze alleen het advies om het rustig aan te doen en in bed te blijven. Ze kreeg geen speciale behandeling of dieet vanwege haar zwangerschap. Ze vertelde dat ze de eerste tien dagen alleen brood met pindakaas at.

Na drie weken in detentie startte Vanessa samen met zeven andere Venezolaanse vrouwen een hongerstaking uit protest tegen haar deportatie. Hoewel de vrouwen veel media-aandacht kregen, hielp hen dat niet en de volgende dag werd Vanessa gedeporteerd naar Venezuela. Nog steeds erg ziek bezocht ze direct na aankomst het ziekenhuis voor controle. Ze zei dat ze daar te horen kreeg dat haar baby was gestorven en dat ze haar zwangerschap moest laten beëindigen. Ze vertelde Amnesty International dat ze haar verhaal wil delen omdat: 'Ik weet dat er geen hulp meer voor mij is. Maar op deze manier kan ik anderen helpen en ervoor zorgen dat de mensen die mij dit hebben aangedaan er niet mee weggelaten worden.'

Amnesty maakt zich ernstig zorgen over de beschuldigingen afkomstig van gedetineerde en uitgezette vreemdelingen met betrekking tot lichamelijke en geestelijke mishandeling, waaronder bedreigingen, door zowel immigratie-autoriteiten als het gevangenispersoneel. Gezien haar persoonlijke omstandigheden zijn de door Vanessa beschreven mishandelingen ongetwijfeld zeer traumatiserend voor haar.

Beschuldigingen van mishandeling, buitensporig geweld of enige andere vorm van misbruik tijdens arrestaties of in vreemdelingendetentie moeten onmiddellijk en effectief door een onafhankelijke instantie worden onderzocht. De daders moeten worden vervolgd en de slachtoffers moeten schadeloos worden gesteld.

7. CONCLUSIES

Met de huidige reactie op de situatie in Venezuela onttrekt Curaçao zich aan haar verantwoordelijkheid ten opzichte van vluchtelingen. Deze reactie bestaat vooral uit het sluiten van grenzen, het veelvuldig detineren en het versnellen van uitzetting. Op 5 juli 2017 nam de regering van Curaçao een ministerieel besluit aan om de registratie van asielzoekers over te nemen van UNHCR. Er was geen overgangperiode, wat betekende dat de regering van de ene dag op de andere de volledige verantwoordelijkheid op zich nam voor de registratie en verwerking van asielaanvragen, wat een zeer complexe procedure is. Curaçao heeft geen eerlijke en transparante procedure om asielaanvragen te beoordelen en is er niet in geslaagd te garanderen dat het zijn internationale mensenrechtenverplichtingen tegenover vluchtelingen en asielzoekers nakomt. Hoewel UNHCR stelt dat een zeer aanzienlijk deel van de Venezolanen internationale bescherming nodig heeft, zijn, voor zover bekend, geen asielzoekers door Curaçaose overheid doorverwezen naar UNHCR, in ieder geval niet tot april 2018. Alleen al in 2017 zijn er vanuit Curaçao ongeveer 1.200 Venezolanen uitgezet.

Toegang tot bescherming via een snelle, effectieve en eerlijke asielprocedure is essentieel om ervoor te zorgen dat vluchtelingen en asielzoekers de rechten krijgen waarop ze aanspraak hebben. Zonder een dergelijke eerlijke beoordeling lopen mensen het risico te worden uitgezet naar plekken waar ze het slachtoffer kunnen worden van ernstige mensenrechtenschendingen, hetgeen in strijd is met het internationale recht. Zolang een transparante en eerlijke procedure ontbreekt (zoals het recht om te worden geïnformeerd over de gronden van de beslissing en het recht om in beroep te gaan) zullen deze risico's zich blijven voordoen.

In Curaçao kunnen irreguliere migranten en asielzoekers worden gedetineerd en uitgezet. Vrijheidsontneming enkel op basis van het ontbreken een verblijfstitel, zonder toegang tot informatie, adequate hulp of begrijpelijke procedures om in beroep te gaan tegen de beslissing tot detentie, is een schending van Artikel 5 van het EVRM ('het recht op vrijheid en veiligheid') en heeft grote gevolgen voor het gevoel van waardigheid en de mentale en fysieke gezondheid van migranten, asielzoekers en vluchtelingen. Het is een schending van het recht op vrijwaring van willekeurige detentie.

Curaçao, een van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden, ziet zich geconfronteerd met een grote crisis in haar buurland Venezuela. Een crisis die zich op zo'n zeventig kilometer van de grens van het Koninkrijk afspeelt. Ondertussen toont de Nederlandse regering zich aarzelend om betrokken te raken en stelt dat deze crisis geen zaak is van het Koninkrijk. Volgens het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden draagt elk van de landen 'zorg voor de verwezenlijking' van mensenrechten. Echter: zowel het internationale recht als artikel 43 van het Statuut schrijven voor dat het waarborgen van fundamentele mensenrechten een zaak is van het Koninkrijk. Met andere woorden: uiteindelijk is het Koninkrijk der Nederlanden verantwoordelijk voor het respecteren, beschermen en verwezenlijken van mensenrechten, inclusief de rechten van asielzoekers en migranten.

De gevangenisgebouwen en voorzieningen in Curaçao bevinden zich in bijzonder slechte staat. De Curaçaose regeringsfunctionarissen hebben de Nederlandse regering om financiële middelen gevraagd om in de wijk Otrabanda een detentiefaciliteit speciaal voor vrouwen en kinderen op te zetten. Dit is

een zorgwekkende ontwikkeling: zolang het Curaçaose detentie- en uitzetbeleid niet aan internationale mensenrechtenverdragen en standaarden voldoet, kunnen nieuwe detentiecentra leiden tot meer mensenrechtenschendingen. Nu de Nederlandse overheid het Curaçaose detentie- en uitzetbeleid steunt, is de overheid verplicht om zorg te dragen dat deze steun aan internationale mensenrechtenverdragen en standaarden voldoet. Hieronder valt ook het ondersteunen van alternatieven voor detentie en het creëren van een kader voor de bescherming van vluchtelingen conform internationale mensenrechtenwetgeving.

Amnesty International maakt zich ernstig zorgen over de beschuldigingen van gedetineerde en uitgezette vreemdelingen met betrekking tot fysieke en psychische mishandeling, waaronder bedreigingen, door zowel immigratie-autoriteiten als gevangenispersoneel.

8. AANBEVELINGEN

AAN DE REGERING VAN CURAÇAO

- Waarborg de rechten van asielzoekers en vluchtelingen die internationale bescherming nodig hebben.
 - Draag er zorg voor dat alle vreemdelingen die behoefte hebben aan bescherming onverwijld toegang hebben tot een asielprocedure, ongeacht hoe en wanneer ze op het eiland zijn aangekomen.
 - Beoordeel asielaanvragen zorgvuldig op alle merites in een grondige en eerlijke asielprocedure, inclusief procedurele waarborgen, zoals het bieden van informatie, professionele tolkdiensten, toegang tot rechtsbijstand en de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen een negatieve beschikking. Schort de uitzetting – in afwachting van de beslissing in beroep – op.
 - Draag er zorg voor dat asielzoekers, vluchtelingen en irreguliere migranten, indien nodig, toegang hebben tot basisbehoeften zoals onderdak, voedsel en adequate gezondheidszorg.
 - Draag er zorg voor dat alle asielzoekers toegang hebben tot UNHCR. Werk samen met UNHCR en biedt asielzoekers de mogelijkheid om zich te laten registreren en hun zaak te laten beoordelen door UNHCR.
 - Zet niemand uit voordat zijn of haar asielaanvraag grondig en afdoende is beoordeeld. Voorkom dat mensen worden teruggestuurd naar een plek waar ze – in strijd met het *non-refoulement* beginsel – een risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen.
- Draag er zorg voor dat detentie van asielzoekers en migranten alleen bij hoge uitzondering en als laatste middel plaatsvindt. Vreemdelingendetentie moet – conform internationale mensenrechtenstandaarden – altijd proportioneel zijn en een legitiem doel dienen. Verbeter in de tussentijd – conform mensenrechtenstandaarden – de detentiefaciliteiten zodanig dat ze passen bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie.
 - Draag er zorg voor dat elke beslissing met betrekking tot detentie automatisch en regelmatig opnieuw wordt getoetst door een rechtbank of vergelijkbaar bevoegd, onafhankelijk en onpartijdig orgaan, en altijd met de juiste juridische ondersteuning.
 - Draag er zorg voor dat alle mensen in vreemdelingendetentie onbelemmerd toegang hebben tot een rechtshulpverlener. Zorg voor gratis rechtshulp voor iedereen in detentie die zelf geen advocaat kan betalen.
- Draag er zorg voor dat beschuldigingen van mishandeling, buitensporig geweld of enige andere vorm van misbruik tijdens arrestatie of in vreemdelingendetentie onmiddellijk, grondig en onafhankelijk worden onderzocht door een onafhankelijke instantie. De daders moeten worden vervolgd en de slachtoffers moeten schadeloos worden gesteld.
- Draag er zorg voor dat bij alle beslissingen waarbij kinderen betrokken zijn de belangen van het kind de eerste overweging zijn. Kinderen mogen niet worden gescheiden van hun ouders en/of wettelijke voogden. Alternatieven voor detentie moeten beschikbaar zijn voor het hele gezin.
- Vraag de Nederlandse overheid – in de context van de verantwoordelijkheden van het Koninkrijk – om hulp bij het waarborgen van de mensenrechten van asielzoekers die bescherming nodig hebben.

AAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

- Draag er zorg voor dat mensenrechten in alle gebieden van het Koninkrijk op dezelfde wijze worden gewaarborgd.
- Draag er zorg voor dat de mensenrechten van migranten en asielzoekers worden gerespecteerd, beschermd en gegarandeerd in alle landen van het Koninkrijk.

AAN DE NEDERLANDSE OVERHEID

- Bied ondersteuning en begeleiding en lever technische en financiële hulp om te zorgen voor een adequaat kader – conform internationale mensenrechtenverdragen en -standaarden – voor de bescherming van vluchtelingen.
- Draag er zorg voor dat alle steun voor het Curaçaose detentie- en uitzetbeleid in lijn is met internationale mensenrechtenstandaarden. Steun daarom alternatieven voor vreemdelingendetentie.

Venezolanen krijgen geen bescherming in Curaçao

Opgesloten en uitgezet. Venezolanen krijgen geen bescherming in Curaçao.

Dit rapport toont aan dat vreemdelingen in Curacao geen beroep kunnen doen op internationale bescherming en geeft voorbeelden van mensenrechtenschendingen van Venezolanen die het risico lopen – in strijd met het internationale recht – te worden uitgezet.

Index: EUR 35/8937/2018
September 2018
Oorspronkelijke taal: Engels

amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL 