



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 28 maart 2019
Uw kenmerk: LH-19/0006
Datum: 25 april 2019
Kenmerk: RvA 41-19

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Toelatingsbesluit 2009 (AB 2009 no. 59)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot wijziging van het Toelatingsbesluit 2009 (AB 2009 no. 59), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

De toelichting stelt, dat het in verband met een recente wijziging van de Landsverordening toelating en uitzetting (AB 1993 no. GT 33) (LTU), alsmede bepaalde regionale ontwikkelingen wenselijk is gebleken om nieuwe regels te stellen met betrekking tot de aanvraag en behandeling van verzoeken voor het toekennen van een bijzondere status of bescherming, bedoeld in voor Aruba geldende verdragen, dan wel voor Aruba verbindende besluiten van een volkenrechtelijke organisatie. De Raad acht het van belang dat de toelichting het kader schept waarin deze wijzigingen geplaatst moeten worden, waarbij ingegaan dient te worden op de hiernavolgende onderdelen teneinde het ontwerp in volle omvang te kunnen toetsen. De toelichting schiet thans op dit gebied ernstig tekort.

1.1 Recht op asiel zoals neergelegd in internationaal recht

Het recht op asiel werd internationaal voor het eerst vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948. Artikel 14, eerste lid, van de Verklaring bepaalt dat eenieder het recht heeft om in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. Door opname van dit artikel gaf de internationale gemeenschap te kennen dat het recht op asiel even fundamenteel is als het recht op leven, vrijheid, eigendom en vrije meningsuiting. Dit principe is verder uitgewerkt in diverse mensenrechtenverdragen die tot stand gebracht zijn onder auspiciën van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.¹ Deze verdragen gelden ook voor Aruba.

¹ Zie het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, Trb. 1951, 154, Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966, Trb. 1969, 99, Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag), Genève, 28 juli 1951, Trb. 1954, 88, zoals gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York, 31 december 1967, Trb. 1967, 76. Genoemde verdragen zijn, behalve het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, voor Aruba op 1 januari 1986 in werking getreden. Wel is per 1 januari 1986 het Protocol betreffende de status van vluchtelingen voor Aruba in werking getreden en daarmee de artikelen 2 tot en met 34 van het Vluchtelingenverdrag.

1.2 Beginsel van non-refoulement

De essentie van het internationaal vluchtelingenrecht is het beginsel van non-refoulement: het verbod op terugzending naar een land waar het leven of de vrijheid van de vluchteling bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 33 van het VN-Vluchtelingenverdrag², maar ook in het VN-Verdrag tegen Foltering³, het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten⁴ en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)⁵.

De Raad heeft gezien of de voorgestelde veranderingen in overeenstemming zijn met het internationaal recht en in het bijzonder de artikelen 31 t/m 33 van het Vluchtelingenverdrag. De beslissing om een vreemdeling als vluchteling te erkennen is declaratoir. Dit betekent dat de vreemdeling die voldoet aan de in het Vluchtelingenverdrag opgenomen criteria, als vluchteling moet worden aangemerkt. Hieraan ligt een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval ten grondslag. Als is vastgesteld dat een vreemdeling als vluchteling moet worden erkend, dan mag hij niet, op welke wijze ook, worden uitgezet of worden teruggeleid naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid in gevaar is. Enkel ten aanzien van een vluchteling van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land, kan een uitzondering op het beginsel van non-refoulement gemaakt worden.

Het voorgaande betekent dat ten aanzien van een vreemdeling die van oordeel is dat hem op grond van een voor Aruba geldend verdrag een bijzondere status of bescherming toekomt, ten eerste zal moeten worden bepaald of het Vluchtelingenverdrag op hem van toepassing is. Vervolgens zal bepaald moeten worden of hij uitgezet, dan wel teruggeleid kan worden. De Raad acht het noodzakelijk, mede met het oog op de uitvoerings- en rechtspraktijk, dat in de toelichting uiteengezet wordt hoe gewaarborgd wordt dat hieraan voldaan wordt.

1.3 Probleemdefinitie/regionale ontwikkelingen

Het aantal Venezolaanse asielzoekers en vluchtelingen in het gehele Caribische gebied, waartoe uiteraard onder meer het Caribische deel van het Koninkrijk valt is de afgelopen jaren gestaag gegroeid.⁶ Echter, in de toelichting wordt slechts verwezen naar 'bepaalde regionale ontwikkelingen'⁷ zonder dat inzichtelijk wordt gemaakt om welke regionale ontwikkelingen het gaat, noch wat de aard en omvang van de ontwikkelingen zijn en het effect dat deze op Aruba hebben. Uit de toelichting blijkt niet waarom de bestaande wetgeving als ontoereikend wordt beschouwd. Niet duidelijk is wat precies het probleem is, waardoor evenmin kan worden beoordeeld of hetgeen in het ontwerp wordt voorgesteld een bijdrage zal leveren aan het oplossen

² Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951, Trb. 1951, 131.

³ Zie artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of bestraffing, New York, 10 december 1984, Trb. 1985, 69.

⁴ Zie artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966, Trb. 1969, 99.

⁵ Zie artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, Trb. 1951, 154.

⁶ Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela, January-December 2019, p. 79, <http://reporting.unhcr.org/node/21600>: 'In recent years, five countries in the sub-region have been hosting growing numbers of refugees and migrants from Venezuela: Aruba, Curaçao, the Dominican Republic, Guyana and Trinidad and Tobago. It is estimated that around 147,000 individuals will have arrived by air, land, and sea by the end of 2018, including some returnees in Guyana.'

⁷ NvT, p. 1.

ervan. Noodzakelijk is dat inzicht gegeven wordt in de regionale ontwikkelingen en het effect die deze ontwikkelingen hebben op de eigen jurisdictie zodat helder wordt waarom de wijzingen van het bestaande wettelijk kader met grote spoed noodzakelijk zijn. Een heldere probleemdefinitie dient in de toelichting te worden opgenomen.

1.4 Verantwoordelijkheden van het Land Aruba en van het Koninkrijk der Nederlanden

Toelating van vreemdelingen en het asielbeleid vormen een aangelegenheid van de autonome landen zelf en de Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat daar, waar het gaat om Venezolanen die hun land ontvluchten, Aruba en Curaçao, ook in geval van een crisissituatie, primair zelf verantwoordelijk zijn voor de opvang. Wel wordt rekening gehouden met een scenario waarbij een verzoek aan de Koninkrijksregering wordt gedaan om ondersteuning, indien de situatie zich voordoet, waarin de landen over onvoldoende capaciteit en middelen beschikken om het probleem zelfstandig de baas te kunnen.⁸

Naar aanleiding van vragen van leden van de Tweede Kamer naar de rol die Nederland speelt bij het waarborgen van mensenrechten stelt de Nederlandse regering zich op het volgende standpunt: 'Uit artikel 43, eerste lid, van het Statuut volgt, dat de autonome landen van het Koninkrijk zelf zorg dragen voor de verwezenlijking van mensenrechtelijke verplichtingen, zoals het uit artikel 3 van het EVRM voortvloeiende recht op non-refoulement' en dat 'het waarborgen van mensenrechten op grond van artikel 43, tweede lid, een aangelegenheid is van het gehele Koninkrijk, waarbij een land van het Koninkrijk de hulp kan inroepen van andere landen van het Koninkrijk.'⁹

De Raad constateert dat het Koninkrijk in internationaal verband verschillende keren is aangesproken op de behandeling van asielzoekers en vluchtelingen in Aruba en Curaçao.¹⁰ Zo beveelt het Committee against Torture (CAT) onder meer recentelijk in januari 2019 aan '*to promptly establish a national asylum determination procedure in Aruba, Curaçao en Sint Maarten that permits a thorough assessment whether there is a substantial risk that applicant would be subjected to torture in the country of destination, and ensure that the European Netherlands provides the necessary assistance in establishing such procedures, fully in accordance with article 43 of the Charter of the Kingdom of the Netherlands providing that promotion and protection of human rights is a Kingdom affair.*'¹¹

De Raad adviseert, onder verwijzing naar deze rapporten en recente aanbevelingen, in de toelichting in te gaan op het bovenstaande en daarbij aan te geven in hoeverre sprake is van een Koninkrijksbrede aanpak om gevolg te geven aan de recente aanbevelingen. In dit kader wijst de Raad op artikel 36 van het Statuut, waarin is bepaald dat de landen elkander hulp en bijstand

⁸ Beantwoording Kamervragen d.d. 4 april 2017, kenmerk 2017-0000162305.

⁹ Beantwoording Kamervragen d.d. 12 februari 2019, kenmerk 2019-0000054831.

¹⁰ Zie onder meer het rapport van Amnesty International 'Opgesloten en uitgezet, Venezolanen krijgen geen bescherming in Curaçao', https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/09/AMN_18_45_rapport-Curacao_WEB.pdf?x54531, het rapport van Refugees International 'Hidden and afraid', <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5cae55f4171350000172aa48/1554929140840/Curacao+FINAL+English.pdf>, het rapport van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), 'CPT Factsheet Immigration Detention', maart 2017, <https://rm.coe.int/16806fbf12>, de 'Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands (CAT/C/NLD/7)' van het UN-Committee against torture, <https://www.refworld.org/type,CONCOBSERVATIONS,CAT,,46cee4cb2,0.html> en het UNHCR-Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela January-December 2019, <http://reporting.unhcr.org/node/21600>.

¹¹ CAT/C/NLD/CO/7, d.d. 18 december 2018.

verlenen. De Raad is van mening dat in deze structurele bijstand voor langere termijn op Koninkrijksniveau geboden is.

1.5 Verschillende procedures gehanteerd voor verschillende delen van het Koninkrijk

In Nederland is de asielprocedure geregeld in de Vreemdelingenwet 2000.¹² Nadere regels zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingen-circulaire. Een vreemdeling die in Nederland een beroep doet op het Vluchtelingenverdrag wordt na registratie overgebracht naar een opvanglocatie, waar hem tijd gegund wordt uit te rusten en zich voor te bereiden op de procedure. In beginsel wordt binnen 8 dagen op een verzoek beslist. Indien niet binnen deze periode op een asielaanvraag beslist kan worden, dan wordt de aanvraag behandeld in de verlengde procedure. De vreemdeling krijgt tijdens zijn asielprocedure gratis rechtsbijstand. Bij alle gesprekken met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), medewerkers van Vluchtelingenwerk en rechtshulpverleners wordt een tolk ingeschakeld.

In artikel 12a van de Wet toelating en uitzetting BES is bepaald dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend kan worden om redenen die verband houden met bescherming van de vreemdeling die verdragsvluchteling is en aannemelijk heeft gemaakt dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. In de Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt vervolgens het toetsingskader beschreven aan de hand waarvan wordt bepaald of een vreemdeling als vluchteling moet worden aangemerkt en hoe de procedure van verzoeken om bescherming verloopt.¹³ Zodra het de ambtenaar belast met grensbewaking duidelijk is dat een vreemdeling om bescherming wil vragen, beoordeelt hij of de vreemdeling toegang krijgt om zich in persoon bij de IND-unit Caribisch Nederland te melden. Als de ambtenaar overweegt de toegang te weigeren, dan moet hij hiervoor een bijzondere aanwijzing vragen aan de IND-unit Caribisch Nederland. Tevens wordt in overleg met de IND-unit Caribisch Nederland beoordeeld of de vreemdeling de procedure in bewaring moet afwachten. In de circulaire staat wanneer tolken ingeschakeld worden en dat de vreemdeling die minvermogend is voor de indiening van een beroep tegen uitzetting via een toevoeging een rechtsbijstandverlener kan vragen.

De Raad vraagt zich af in hoeverre is getracht aansluiting te zoeken bij de procedures die worden gehanteerd in Nederland (die voor Aruba wellicht niet realistisch haalbaar moeten worden geacht) en Caribisch Nederland. Geconstateerd is, dat de voorgestelde artikelen 19a en 19b voor een groot deel overeenkomen met de artikelen 30a en 30b van de Nederlandse Vreemdelingenwet. Een wezenlijk verschil is echter dat de Nederlandse wet geen bepalingen bevat, waarbij door de migratieambtenaar beslist wordt dat reeds op voorhand duidelijk is dat er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden om aan te nemen dat er gegronde redenen zijn voor verlening van een bijzondere status of bescherming aan de betrokkene. De Raad wijst op de wenselijkheid van een eenvormige procedure of in ieder geval procedures die zoveel mogelijk juridisch eenvormig zijn in de verschillende landen die het grondgebied van het Koninkrijk vormen.¹⁴

1.6 Capaciteit in de uitvoering

Ten aanzien van de uitvoering spreekt de Raad zijn bezorgdheid uit. Niet duidelijk is of de noodzakelijke deskundigheid aanwezig is om verzoeken te kunnen beoordelen, dan wel, hoe de regering voornemens is daarin te voorzien. Verder vraagt de Raad zich af hoe voorzien is in de

¹² Vreemdelingenwet 2000, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2019-02-27>.

¹³ Zie Hoofdstuk 16 van de Circulaire toelating en uitzetting Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁴ Zie de aanbeveling van het CAT om een procedure tot stand te brengen waarbij sprake is van een *'thorough assessment whether there is a substantial risk that applicant would be subjected to torture in the country of destination'*.

opvangmogelijkheden voor vluchtelingen van wie het asielverzoek in behandeling is. In dit kader zij erop gewezen dat het CAT in het rapport van 18 december 2018¹⁵ heeft geuit ernstig bezorgd te zijn over het systematisch in bewaring nemen van asielzoekers en vreemdelingen binnen het Koninkrijk en dat de condities waaronder dit gebeurt niet voldoen aan internationale standaarden: *‘The committee expresses its concern at consistent reports that the detention conditions of asylum seekers and migrants fail to meet international standards.’* Het CAT herhaalt de aanbeveling, dat: *‘Asylum seekers should not be routinely detained and, if necessary, should be detained only as a measure of last resort for as short a period as possible and in facilities appropriate for their status’* en *‘the legal regime of alien detention is suitable for its purpose and is strictly differentiated from the regime of penal detention’*.¹⁶ De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting wordt aangegeven of en hoe aan deze aanbevelingen uitvoering wordt gegeven.

2. Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen

2.1 Artikel I, onderdeel A

Artikel 19, eerste lid

2.1.1 Artikel I, onderdeel A, van het ontwerp betreft de wijziging van artikel 19 van het Toelatingsbesluit 2009. Naast het in de huidige regelingen gehanteerde begrip toelating wordt in dit ontwerp het begrip toegang geïntroduceerd. Noch de LTU, noch het Toelatingsbesluit 2009 kennen dit begrip. Zonder toelichting is onduidelijk of met deze begrippen hetzelfde wordt bedoeld of dat er een nieuwe fase in het toelatingsproces wordt ingevoerd. Het is noodzakelijk dat hier in de toelichting op ingegaan wordt. Indien wordt beoogd aan het begrip toegang zelfstandige betekenis toe te kennen dan dient dit begrip te worden gedefinieerd.

2.1.2 In het eerste lid van het voorgestelde artikel 19 wordt bepaald dat de toelatingsplichtige die onverwijld bij aankomst in Aruba aan een migratieambtenaar mededeelt dat hij van oordeel is dat hij op grond van een voor Aruba geldend verdrag recht heeft op een bijzondere status of bescherming in Aruba, tijdelijk toegang tot Aruba kan worden verleend, tenzij sprake is van omstandigheden zoals opgesomd onder a t/m c.

Vervolgens wordt in onderdeel a bepaald, dat geen tijdelijk toegang wordt verleend indien de toelatingsplichtige gesignaleerd staat op grond van artikel 15, tweede lid van de LTU¹⁷, en het op voorhand duidelijk is dat er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden om aan te nemen dat er gegronde redenen zijn voor verlening van een bijzondere status of bescherming aan betrokkene. Niet toegelicht wordt of de migratieambtenaar die voornemens is geen tijdelijke toegang te verlenen hierover overleg voert. Er worden geen nadere criteria genoemd op grond waarvan op voorhand kan worden bepaald of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden om aan te nemen dat er gegronde redenen zijn voor verlening van een bijzondere status of bescherming aan betrokkene. Deze bepaling is daarmee te weinig concreet en derhalve in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

2.1.3 Het lijkt dus aan de betreffende migratieambtenaar om op voorhand te bepalen of het verhaal van de toelatingsplichtige zodanig is, dat er wellicht sprake is van een vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Dit veronderstelt dat deze migratieambtenaar op de hoogte is van alle relevante bepalingen van het Verdrag en de daaruit voortvloeiende op Aruba rustende verplichtingen en vereist hoe dan ook het vergaren van informatie en enig onderzoek om vast te

¹⁵ CAT/C/NLD/CO/7, d.d. 18 december 2018.

¹⁶ CAT/C/NLD/CO/7, d.d. 18 december 2018.

¹⁷ Op grond van artikel 15, tweede lid, van de LTU vermeldt een bevelschrift tot uitzetting de periode waarin aan de betrokkene de toelating tot Aruba zal worden geweigerd; deze periode bedraagt ten hoogste acht jaar.

kunnen stellen, dat er daadwerkelijk geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden om aan te nemen dat er gegronde redenen zijn voor verlening van een bijzondere status of bescherming. De Raad adviseert deze ‘op voorhand’-bepaling, zoals die in het ontwerp is opgenomen te schrappen, mede gezien het feit dat deze op gespannen voet staat met de aanbeveling van het CAT *‘to allow sufficient time for asylum seekers, especially those in the fast-track procedure, to fully indicate the reasons for their application, obtain and present crucial evidence in order to guarantee fair and efficient asylum procedures and ensure the right to appeal with a suspensive effect, in order to ensure that the legitimacy of applications for protection by refugees and other persons in need of international protection is duly recognized, and refoulement and collective return are prevented.’*¹⁸ Het vluchtelingenverhaal zal altijd aangehoord moeten worden en de aannemelijkheid ervan zal moeten worden nagegaan, waardoor de ‘op voorhand’-bepaling reële inhoud ontbeert.

2.1.4 In onderdeel b wordt bepaald dat geen tijdelijke toegang wordt verleend indien de toelatingsplichtige is aangekomen uit een derde land welke als veilig land wordt beschouwd. De Nederlandse Vreemdelingenwet kent een soortgelijke bepaling¹⁹, zij het dat daar bepaald wordt dat het moet gaan om een derde land, dat voor de vreemdeling als veilig derde land wordt beschouwd. Deze formulering doet beter recht aan het in artikel 33 van het Vreemdelingenverdrag opgenomen verbod tot uitzetting of terugleiding (‘refoulement’) op grond waarvan een vluchteling op geen enkele wijze uitgezet of teruggeleid wordt naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. De Raad adviseert derhalve de tekst uit de Vreemdelingenwet 2000 over te nemen en daarbij toe te lichten welke lijst wordt gehanteerd alsook aan te geven hoe rekening wordt gehouden met de bezorgdheid van het CAT, dat *‘the fast track asylum procedure for individuals coming from countries designated as ‘safe’ may not allow a thorough assessment of their special circumstances.’*²⁰

2.1.5 Evenmin wordt tijdelijke toegang verleend indien sprake is van een situatie als bedoeld in onderdeel c, waarbij sprake is van een herhaalde aanvraag en er reeds eerder bij een beschikking met formele rechtskracht is beslist op een aanvraag van de toelatingsplichtige en het op voorhand duidelijk is dat er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden om aan te nemen dat er gegronde redenen zijn voor verlening van een bijzondere status of bescherming. Niet duidelijk is of het hier een herhaalde aanvraag tot asiel betreft of dat ook een eerdere aanvraag voor een vergunning voor (on)bepaalde tijd wordt bedoeld. De Raad vraagt zich af of van alle asielaanvragen een registratie wordt bijgehouden, die op het moment van aankomst van de toelatingsplichtige in Aruba te raadplegen is door de migratieambtenaar. Voor wat betreft het ‘op voorhand’ vaststellen verwijst de Raad naar hetgeen reeds in onderdeel 2.1.3 is opgemerkt.

2.1.6 Tenslotte blijft volstrekt onduidelijk of aan de toelatingsplichtige die van oordeel is dat hij in aanmerking komt voor een bijzondere status of bescherming behoeft, rechtsbijstand wordt verleend, de hulp van een tolk wordt ingeroepen en of de beslissing van de migratieambtenaar de toelatingsplichtige geen tijdelijke toegang te verlenen een beschikking is, waartegen de betrokkene in bezwaar en beroep kan gaan.²¹ Ook is niet duidelijk wat er met betrokkene gebeurt, indien hem geen tijdelijke toegang verleend wordt. Toegelicht dient te worden of artikel 22 van de LTU

¹⁸ CAT/C/NLD/CO/7, d.d. 18 december 2018.

¹⁹ Zie artikel 30a, eerste lid onderdeel c, Vreemdelingenwet 2000.

²⁰ CAT/C/NLD/CO/7, d.d. 18 december 2018.

²¹ Zie artikel 4, tweede lid van het Toelatingsbesluit 2009 waarin is bepaald dat niet tot Aruba toegelaten wordt de toelatingsplichtige ten aanzien van wie een voor hem vastgestelde periode van niet-toelating nog niet verstreken is. De weigering tot toelating geschiedt in deze gevallen schriftelijk namens de Minister door de betrokken migratieambtenaar.

toegepast zal kunnen worden²² en welke nadere regels zijn gesteld in de, in het derde lid, van artikel 4 van het Toelatingsbesluit 2009 bedoelde ministeriële regeling, die van toepassing zijn in situaties waarin artikel 22 van de LTU geen toepassing kan vinden.

2.1.7 Geconcludeerd wordt dat het voorgestelde eerste lid van artikel 19 het risico met zich brengt, dat toelatingsplichtigen onvoldoende in staat worden gesteld hun verzoek te motiveren en met cruciale bewijzen te onderbouwen en vervolgens op grond van voorbarige conclusies en in strijd met internationale verplichtingen teruggestuurd worden.²³ De Raad adviseert daarom deze bepaling te schrappen en in alle voorkomende gevallen degene die van oordeel is, dat hem een bijzondere status of bescherming toekomt, en die zich onverwijld na aankomst in Aruba meldt bij de daartoe aangewezen autoriteiten te allen tijde toegang heeft tot een procedure die meer recht doet aan op Aruba rustende internationale verplichtingen, zodat voorkomen kan worden dat vluchtelingen in strijd met het non-refoulement beginsel worden teruggestuurd naar gebieden waar hun leven of vrijheid bedreigd zou kunnen worden op grond van hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.

Artikel 19, tweede lid

2.1.8 De toelatingsplichtige aan wie tijdelijk toegang tot Aruba is verleend wordt onverwijld door een migratieambtenaar overgebracht naar een ruimte of plaats, waar hij in de gelegenheid wordt gesteld om tegenover een daartoe door de minister, belast met grensbewaking, aangewezen ambtenaar voorlopig aannemelijk te maken dat er gegronde redenen zijn voor het toekennen van een bijzondere status of bescherming. De Raad vraagt zich af of deze ambtenaar een daartoe opgeleide ambtenaar is en of de toelatingsplichtige, zoals in Nederland het geval is, een eventuele periode van rust en voorbereiding wordt gegund.²⁴ Ook is niet duidelijk of de toelatingsplichtige recht heeft op rechtsbijstand, in welke talen het in deze bepaling genoemde formulier is opgesteld, of de hulp van een tolk ingeroepen wordt en welke voorzieningen getroffen worden voor personen die niet kunnen lezen of schrijven.

Artikel 19, derde lid

2.1.9 In het derde lid wordt bepaald dat voor de duur van de behandeling van het verzoek als bedoeld in het tweede lid aan de toelatingsplichtige een tijdelijke vergunning kan worden verleend. De Raad vraagt zich ten eerste af of in deze gevallen nog sprake kan zijn van beleidsvrijheid of dat het verlenen van deze tijdelijke vergunning imperatief dient te zijn. Toegelicht dient te worden in welke gevallen dan alsnog kan worden afgezien van het verlenen van een tijdelijke vergunning.

Thans krijgt de toelatingsplichtige die van oordeel is, dat hij in aanmerking komt voor een bijzondere status of bescherming op grond van het tweede lid, van artikel 19 van het Toelatingsbesluit 2009 een vergunning tot tijdelijk verblijf waaraan geen beperkingen worden verbonden ter zake van het verrichten van arbeid. In een antwoord op Kamervragen²⁵ staat dat

²² In artikel 22 van de LTU is bepaald dat de gezagvoerder die niet tot verblijf in Aruba gerechtigde personen heeft aangebracht, verplicht is die personen voor zijn rekening weer uit Aruba te vervoeren of te doen vervoeren en wat de consequenties (kunnen) zijn indien de gezagvoerder dit nalaat.

²³ Zie ook pagina 79 van het Regional Refugee and Migrant Response Plan waar wordt opgemerkt: ‘Concerns about the growing numbers have led countries in the Caribbean to introduce restrictions on regular migration such as reinstating visa requirements for Venezuelans and issuing visas with more limited time periods. Increasingly, non-entry practices are leading to instances of refoulement.’ Op diezelfde pagina wordt vervolgens nog opgemerkt: ‘Furthermore, given the absence of/ or nascent asylum systems and lack of national asylum legislating in many Caribbean countries, access to territory and asylum procedures need to be enhanced for those in need of international protection.’

²⁴ Zie de Nederlandse folder ‘Uw asielaanvraag, Informatie over de Grensprocedure’, p. 3.

²⁵ Beantwoording Kamervragen d.d. 4 april 2017, kenmerk 2017-0000162305.

dit komt omdat er geen officiële opvang voor asielzoekers is geregeld. In het onderhavige ontwerp is deze toevoeging ter zake van het verrichten van arbeid geschrapt. Toegelicht dient te worden wat daar de redenen voor zijn.

2.1.10 Ten tweede worden geen termijnen genoemd waarbinnen een dergelijke aanvraag afgehandeld dient te worden. Onduidelijk is wat dit in concreto betekent voor de toelatingsplichtige, die geen eigen middelen van bestaan heeft, niemand heeft die voor zijn opvang zorgt en ook geen garantsteller kent. Niet duidelijk is of deze toelatingsplichtigen voor de duur van de behandeling van hun verzoek zullen verblijven in vreemdelingenbewaring en hoe daarbij voldaan zal worden aan de in artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag opgenomen verplichting, dat de bewegingsvrijheid van betrokkenen niet verder beperkt zal worden dan noodzakelijk en dat deze beperkingen alleen zullen worden toegepast totdat de status in het land van toevlucht is geregeld of totdat zij erin geslaagd zijn toegelaten te worden in een ander land.

Artikel 19, vierde lid

2.1.11 In het vierde lid van voorgesteld artikel 19 wordt bepaald dat de in het derde lid bedoelde tijdelijke vergunning van rechtswege vervalt zodra een beslissing is genomen op het verzoek. Onduidelijk is wat er vervolgens gebeurt met de toelatingsplichtige van wie het verzoek voor het verkrijgen van een bijzondere status of bescherming wordt ingewilligd en of het verzoek tot het verkrijgen van een bijzondere status geacht wordt tevens een verzoek voor een tijdelijke vergunning in te houden. Daar de Arubaanse wetgeving nergens de status van erkende vluchtelingen regelt, is onduidelijk welke verblijfstitel de vluchteling toegekend wordt en hoe uitvoering wordt gegeven aan de in het Vluchtelingenverdrag opgenomen verplichtingen. De Raad adviseert een speciale verblijfstitel in het leven te roepen, zoals in Nederland is geschied, waar men een verblijfsvergunning asiel kent.

2.2 Artikel I, onderdeel B

Artikel 19a

2.2.1 In het voorgestelde artikel 19a worden de gronden genoemd waarop een verzoek niet-ontvankelijk kan worden verklaard. In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat een verzoek als bedoeld in artikel 19, tweede lid, niet-ontvankelijk kan worden verklaard indien er sprake is van een geval als bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdeel a of b. In het tweede lid van artikel 19 wordt bepaald dat een toelatingsplichtige aan wie tijdelijk toegang is verleend, tegenover een daartoe aangewezen ambtenaar een gemotiveerd verzoek voor het verkrijgen van een bijzondere status of bescherming kan indienen. De Raad vraagt zich echter af hoe betrokkene toekomt aan een dergelijk op grond van artikel 19, tweede lid, bedoeld verzoek indien op grond van artikel 19, eerste lid, onderdeel a, die tijdelijke toegang niet wordt verleend. De Raad meent derhalve dat het voorgestelde artikel 19a, onderdeel a overbodig is, omdat dit al volgt uit artikel 19, eerste lid, onderdeel a.

2.2.2 Op voorhand is niet geheel duidelijk waarin artikel 19a, eerste lid, onderdeel b verschilt met artikel 19, eerste lid, onder c. Een nadere toelichting is op zijn plaats. Voor wat betreft het ‘op voorhand’ vaststellen verwijst de Raad opnieuw naar hetgeen reeds in onderdeel 2.1.3 is opgemerkt.

2.2.3 In onderdeel c en d is bepaald dat een verzoek als bedoeld in het tweede lid van artikel 19 persoonlijk moet worden gedaan bij een autoriteit van Aruba, belast met vreemdelingenzaken. Dit vloeit volgens de Raad echter al voort uit artikel 19, tweede lid. In dit artikel wordt namelijk bepaald

dat degene aan wie tijdelijk toegang tot Aruba is verleend, door een migratieambtenaar onverwijld wordt overgebracht naar een ruimte of plaats waar hij in de gelegenheid wordt gesteld om aldaar tegenover een daartoe aangewezen ambtenaar een gemotiveerd verzoek voor het verkrijgen van een bijzondere status of bescherming in te dienen. Verder vraagt de Raad zich af waarom een toelatingsplichtige die zich na (illegale) binnenkomst onverwijld, althans binnen een redelijke termijn, bij een andere autoriteit meldt niet naar een autoriteit van Aruba, belast met vreemdelingenzaken, verwezen, dan wel overgebracht, zou kunnen worden om alsnog in de gelegenheid te worden gesteld, zijn verzoek in te dienen bij de juiste autoriteit. Een dergelijke werkwijze is meer in lijn met de strekking van het Vluchtelingenverdrag.

2.2.4 Aan het voor het indienen van het verzoek bestemde formulier en de volledige invulling daarvan wordt eveneens veel belang gehecht. De Raad is echter van mening dat de inhoud van het verzoek belangrijker zou moeten zijn dan de vorm. Centraal dient te staan of er voldoende gegevens en bescheiden zijn om het verzoek te beoordelen, het formulier zou slechts als hulpmiddel moeten dienen. Uit de toelichting blijkt niet of het niet voldoen aan de vormvereisten van het verzoek als voor herstel vatbare gebreken worden beschouwd, alvorens tot niet-ontvankelijkheid van het verzoek te kunnen beslissen. Een andere opvatting acht de Raad niet in lijn met de strekking van het Vluchtelingenverdrag.

Artikel 19b

2.2.5 In het eerste lid van artikel 19b staan de gronden genoemd op grond waarvan een verzoek voor het verkrijgen van een bijzondere status of bescherming kan worden geweigerd. In onderdeel a wordt bepaald dat een verzoek geweigerd kan worden indien het verdrag waarop een beroep wordt gedaan niet van toepassing blijkt te zijn. De Raad merkt op, dat van een potentiële vluchteling niet altijd verwacht kan worden dat hij weet op welk verdrag hij zich moet beroepen. Het is aan de daarvoor aangewezen en daartoe opgeleide ambtenaren om inhoudelijk vast te stellen of een toelatingsplichtige zich op een verdrag beroept.

De onderdelen b t/m g komen overeen met de in de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 opgenomen gronden voor het kennelijke ongegrond zijn van een aanvraag. De Vreemdelingenwet 2000 kent echter geen vangnetbepaling zoals die is opgenomen in onderdeel h van het eerste lid van artikel 19b van het ontwerp op grond waarvan een verzoek voor het verkrijgen van een bijzondere status of bescherming kan worden geweigerd, indien dit om andere redenen in het algemeen belang wenselijk blijkt te zijn. Een dergelijke bepaling staat op gespannen voet met de rechtszekerheid. De Raad adviseert het opnemen van een deze bepaling te heroverwegen dan wel toe te lichten waarom een dergelijke bepaling nodig wordt geacht en om welke redenen het zou kunnen gaan.

Artikel 19c

2.2.6 Het eerste lid van artikel 19c bevat de bepaling, dat de toelatingsplichtige wiens verzoek voor een bijzondere status of bescherming is afgewezen, een redelijke termijn krijgt van maximaal drie weken om Aruba te verlaten. In het derde lid van het voorgestelde artikel 19c wordt bepaald dat in afwijking van het eerste lid van artikel 19c, artikel 15, eerste en tweede lid, alsmede artikel 16, eerste lid, van de LTU²⁶, toepassing vinden, indien naar het oordeel van de minister gronden daarvoor aanwezig zijn. Hiermee wordt volgens de toelichting een mogelijkheid geschapen om

²⁶ Artikel 15 van de LTU regelt dat personen uitgezet kunnen worden, die na het verlies van hun vergunning tot verblijf Aruba niet binnen een gestelde termijn verlaten hebben. Ter verzekering van het vertrek kan in geval van uitzetting op grond van artikel 16 van de LTU de inbewaringstelling van de betrokkene worden bevolen.

over te gaan tot onverwijld uitzetting en inbewaringstelling ter verzekering daarvan. De Raad mist in de toelichting of betrokkene een dergelijke uitzetting kan voorkomen, dan wel op kan schorten, door zich te beroepen op artikel 3 van het EVRM en of de betrokkene in een dergelijke procedure aanspraak kan maken op rechtsbijstand.

3. Redactionele opmerkingen

Om de leesbaarheid te bevorderen, adviseert de Raad in het gehele ontwerp te spreken over ‘een bijzondere status’ in plaats van ‘bijzondere status’. Voor het overige zijn zowel in de marge van het ontwerp als van de toelichting enige voorstellen tot redactionele verbetering aangegeven.

4. Conclusies en eindadvies

De Raad adviseert het voorgestelde eerste lid van artikel 19 te schrappen en te bepalen dat een toelatingsplichtige die van oordeel is dat hij in aanmerking komt voor een bijzondere status of bescherming onverwijld bij aankomst wordt overgebracht naar een ruimte of plaats, waar hij tegenover daarvoor aangewezen en daartoe opgeleide ambtenaren in de gelegenheid wordt gesteld voorlopig aannemelijk te maken dat hij in aanmerking komt voor een bijzondere status of bescherming. Naar analogie van artikelen, zoals die zijn opgenomen in de Nederlandse Vreemdelingenwet (30a t/m 30c) zou dan vervolgens beslist moeten worden of een verzoek niet-ontvankelijk is, kennelijk ongegrond, dan wel gehonoreerd dient te worden. Daarnaast dient duidelijk te worden dát en op welke wijze betrokkene rechtsbescherming geboden wordt. Tenslotte dient te worden voorzien in adequate vluchtelingenopvang, die voldoet aan internationale vereisten.

De door verschillende internationale organisaties geconstateerde problemen in de uitvoering van internationale verplichtingen en de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk in deze, geven aan dat de aard en de omvang van het asielvraagstuk zodanig is, dat het een, al dan niet op grond van artikel 36 van het Statuut, Koninkrijksbrede aanpak vereist.

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert u niet te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, dan nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag