

Vergaderjaar 2018–2019

29 653

Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben

C **VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST** Vastgesteld 16 januari 2019

De vaste commissie voor Koninkrijksrelaties¹ heeft op 11 december 2018 gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen over de verantwoordelijkheden voor de bescherming van mensenrechten van vluchtelingen, asielzoekers en migranten in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in de context van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de commissie,
Ganzevoort

De griffier van de commissie,
Bergman

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Van Bijsterveld (CDA), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Ester (CU), Ganzevoort (GL) (*voorzitter*), Engels (D66) (*vice-voorzitter*), Schouwenaar (VVD), Sent (PvdA), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Don (SP), P. van Dijk (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Meijer (SP), Oomen-Ruijten (CDA), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV) Van Leeuwen (PvdD).

Voorzitter: Ganzevoort
Griffier: Bergman

Aanwezig zijn dertien leden der Kamer, te weten: Baay-Timmerman, Van Bijsterveld, Don, Van Dijk, Ganzevoort, Ten Hoeve, Huijbregts-Schiedon, Lintmeijer, Meijer, Overbeek, Rinnooy Kan, Sini en Strik,

alsmede de heer André Bosman (Tweede Kamerlid) en de volgende deskundigen:

Blok 1: Internationaalrechtelijk/verdragsrechtelijk kader

- De heer mr. dr. Maarten den Heijer, universitair docent internationaal publiekrecht Universiteit van Amsterdam
- De heer prof. dr. Ernst Hirsch Ballin, lid Adviesraad Internationale Vraagstukken

Blok 2: Rechten c.q. verplichtingen binnen het Koninkrijk (i.h.b. Statuut voor het Koninkrijk) en binnen de afzonderlijke landen

- Mevrouw mr. dr. Irene Broekhuijse, universitair docent Rechtstheorie en Rechtsgeschiedenis Vrije Universiteit Amsterdam
- Mevrouw drs. Matty Verburg, Amnesty International
- De heer mr. Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman

Aanvang 16.02 uur.

De **voorzitter**: Goedemiddag. Een heel hartelijk welkom. In de eerste plaats aan onze gasten. En ook een hartelijk welkom aan diegenen die dit via de livestream volgen. Dit is namelijk de eerste keer dat deze commissievergadering geheel volgens de livestream gelijk gevolgd wordt. Dit is ook een belangrijk onderwerp, dus dat past daarbij. De focus van dit deskundigengesprek gaat over de vraag hoe de mensenrechtelijke en de verdragsrechtelijke aspecten waar het gaat om mensenrechten zich verhouden tot de koninkrijksrechtelijke verhoudingen tussen het land Nederland, de Caribische landen binnen het Koninkrijk en het Koninkrijk als koninkrijk. De vragen daarover zijn ingewikkeld genoeg. Wij als Kamer hebben ook regelmatig vragen over wat dat betekent voor de concrete situatie rond de vluchtelingen die op dit moment vanuit Venezuela ons Koninkrijk binnenkomen. Vandaar dat wij er behoefte aan hadden als Kamer om ons te laten informeren over precies deze verhoudingen. Wij verwachten nog een enkel lid van de Kamer en ook hebben wij de leden van de Tweede Kamercommissie uitgenodigd om, mochten zij geïnteresseerd zijn, hierbij te zijn. We weten dat in ieder geval één van hen zo dadelijk nog komt, maar die heeft nu nog verplichtingen aan de overkant. Dus als er nog mensen aanschuiven, merkt u dat zo vanzelf. Ik stel voor dat wij gauw aan de slag gaan, want we hebben veel te bespreken en een beperkte hoeveelheid tijd. Wij hebben het gesprek van deze dag in twee blokken onderverdeeld. In het eerste blok gaan we het vooral hebben over de internationaal- of verdragsrechtelijke kaders, waarin we in eerste instantie de heer Den Heijer en de heer Hirsch Ballin gevraagd hebben om ons te informeren. Daar zullen we dan onze vragen over hebben. Voor dat blok hebben we tot 16.45 uur. Dat is 40 minuten, dus ik vraag iedereen om beknopt te spreken en de vragen zo scherp mogelijk te maken.

In blok 2 gaat het over rechten en verplichtingen binnen het Koninkrijk, in het bijzonder het Statuut en de afzonderlijke landen, en dan ook tegen de concrete context en achtergrond. In dat blok zullen mevrouw Broekhuijse, mevrouw Verburg en de heer Van Zutphen ons informeren. Uiteraard mogen de anderen ook volop meespreken, maar dezen zijn degenen die ook een korte inleiding houden.

Blok 1: Internationaalrechtelijk/verdragsrechtelijk kader

De **voorzitter**: Wij beginnen dan met blok 1, de internationaalrechtelijke en verdragsrechtelijke kaders. Ik wil eerst graag het woord geven aan de heer Den Heijer.

De heer **Den Heijer**: Dank u wel en dank voor de uitnodiging. Of het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, en het Unierecht van toepassing zijn op de Caribische eilanden van het Koninkrijk volgt in de eerste plaats uit de verdragen zelf. Vroege mensenrechtenverdragen hebben zogeheten koloniale clausules, die toestaan dat overzeese gebiedsdelen niet onder de werking van het verdrag vallen. Ten aanzien van het EVRM heeft het Koninkrijk echter in 1954 al verklaard dat het van toepassing is op de Nederlandse Antillen. De staatkundige hervorming van 2010 heeft daarin geen verandering gebracht. Het EVRM geldt dus voor alle Caribische eilanden van het Koninkrijk. Dat betekent dat een Venezolaanse asielzoeker artikel 3 EVRM kan inroepen als er een risico bestaat dat hij na uitzetting onmenselijk behandeld wordt. Op grond van artikel 13 EVRM heeft hij recht op een rechtsmiddel tegen uitzetting en kan hij eventueel een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Materieel volgen dezelfde rechten voor vluchtelingen en asielzoekers op de Caribische onderdelen van het Koninkrijk uit het IVBPR en het Antifolterverdrag. Deze verdragen kennen geen koloniale clausules en het Koninkrijk heeft in dezen evenmin verklaard de werking territoriaal te willen beperken. Daaraan zijn dus ook Curaçao, Aruba en Sint-Maarten gebonden.

Het is gecompliceerder ten aanzien van het Vluchtelingenverdrag. Net als bij het EVRM bepaalt artikel 40 van dat verdrag dat een staat mag verklaren dat het verdrag ook van toepassing is op overzeese gebiedsdelen. Nederland heeft dat nooit gedaan, met als gevolg dat het op de Nederlandse Antillen niet van toepassing was. Ten aanzien van Aruba veranderde dat in 1986, toen het een apart land werd. Toen is de werking naar Aruba uitgebreid. In 2011 gebeurde dat ook voor de BES-eilanden, omdat zij onderdeel werden van Nederland. Maar Curaçao en Sint-Maarten zijn geen partij bij het Vluchtelingenverdrag. Het is moeilijk te begrijpen waarom het Vluchtelingenverdrag niet op Curaçao en Sint-Maarten, maar wel op de overige eilanden van toepassing is. Een reden om dit te heroverwegen is dat er dan een verplichting ontstaat voor die landen om samen te werken met de UNHCR en omdat dan de UNHCR uitdrukkelijk gemandateerd wordt om supervisie uit te oefenen. Ik noem dat uitdrukkelijk, omdat de informatie over met name de situatie op Curaçao vooral tot ons komt middels ngo's en omdat de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties in antwoorden op vragen van de Tweede Kamer heeft aangegeven dat de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk het niet toestaan om eenzijdig onderzoek vanuit Nederland te doen naar de vluchtelingensituatie op Curaçao. De effectiviteit van internationale monitoring op de Cariben moet niet worden onderschat. Denk bijvoorbeeld aan de succesvolle interventies van het Comité ter preventie van foltering ten aanzien van de Caribische gevangenen. Samenvattend kan worden gesteld dat alle Benedenwindse Eilanden gebonden zijn aan het refoulementverbod. Ook ten aanzien van detentie is de mensenrechtelijke normering, in elk geval die voortvloeit uit het EVRM en het IVBPR, voor alle landen binnen het Koninkrijk gelijk. Dat betekent onder meer dat er een ordentelijke asielprocedure behoort te zijn met inbegrip van een effectief rechtsmiddel. De breed gedeelde zorg is nochtans dat de vereiste implementatie op, in het bijzonder, Curaçao tekortschiet. Dat blijkt uit rapporten van Amnesty en dat blijkt uit overwegingen van de UNHCR. Ook de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties heeft erkend dat de asielprocedure op Curaçao beter moet, al gebruikte hij het eufemisme van het optimaliseren van de procedure. Ik

wil in dit verband uw commissie een concrete suggestie meegeven die raakt aan de zo dadelijk te voeren discussie over de waarborgfunctie. Op 11 juli 2014 gaf de Rijksministerraad een aanwijzing aan de gouverneur van Aruba met betrekking tot de begroting van het land Aruba voor dat jaar, omdat Nederland de begroting niet vertrouwde. Dat had de nodige voeten in de aarde, maar uiteindelijk leidde dat tot oprichting van het College Aruba financieel toezicht. In de huidige context zou een dergelijke aanwijzing denkbaar zijn – misschien moeten we daarvoor eerst meer weten van de situatie op Curaçao – waarna de gouverneur bijvoorbeeld de UNHCR zou kunnen vragen onderzoek naar de situatie te doen. Dergelijke monitoring door de UNHCR op Nauru en Manus Island heeft daar de politieke oordeelsvorming in Australië enorm beïnvloed, vooral omdat daar een ordentelijke feitenvaststelling werd gedaan.

Ik merk ook op dat alle eilanden zogeheten overzeese gebiedsdelen van de Europese Unie zijn in de zin van het Werkingsverdrag. Hierdoor is de meeste Europese regelgeving, in elk geval die ten aanzien van asiel, niet van toepassing. Dat geeft die landen ook meer flexibiliteit dan bijvoorbeeld Nederland voor het inrichten van de asielprocedure en het type status dat aan vluchtelingen gegeven zou moeten worden. Mijn laatste opmerking is dat Nederland ook moet oppassen niet het verwijt te krijgen van boter op het hoofd. In de inleiding werd gesproken over Venezolaanse vluchtelingen. De opvatting in algemene zin van de IND in Nederland is dat het geen vluchtelingen zijn. Ik heb even gekeken naar de cijfers die Nederland aan Eurostat heeft aangeleverd over de afdoening van asielaanvragen, gedaan door Venezolanen in Nederland in 2017. Er zijn 45 asielaanvragen gedaan en daarvan zijn er 40 afgewezen en 5 ingewilligd. Daarmee loopt Nederland niet in de pas met een aantal andere Europese landen, bijvoorbeeld België. Minister Francken van de N-VA heeft gezegd dat alle asielaanvragen gedaan door Venezolanen daar zijn geaccepteerd. Tot zover.

De voorzitter: Dank, meneer Den Heijer. Het is goed dat u nog eventjes wijst op het laatste punt van de woordkeus. Onze formuleringen op papier waren wat preciezer door te spreken over vreemdelingen, vluchtelingen, migranten; de hele trits van termen die daar geldt. Iedere keus daarin maakt de dingen soms te specifiek. Het is goed dat u dat nog eventjes corrigeert.

Ik geef dan nu het woord aan de heer Hirsch Ballin, lid van de AIV.

De heer Hirsch Ballin: Dank u wel. Dank u voor het voorrecht om uw commissie op dit punt te mogen laten delen in wat ik in aanvulling op het advies van de AIV nog naar voren kan brengen. Ik zal een paar punten uit het advies van de AIV samenvatten en daar enkele opmerkingen aan toevoegen, omdat uw vraagstelling tenslotte maar gedeeltelijk wordt gedekt door het advies van de AIV. Het advies heet «Fundamentele Rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming». De titel zegt al wat wij daarmee tot uitdrukking willen brengen. Het advies is beschikbaar, ook in druk. We hebben ook nog enkele exemplaren bij ons voor het geval u het handiger vindt om het gedrukt in plaats van als pdf te hebben. De titel «Fundamentele Rechten in het Koninkrijk: Eenheid in Bescherming» brengt eigenlijk al tot uitdrukking dat wij onder de aandacht willen brengen dat als het gaat om fundamentele rechten, om rechten van de mens, de wenselijke en lovenswaardige variëteit die gepaard gaat met de autonomie van de landen van het Koninkrijk niet eindeloos kan zijn, juist niet als het gaat om fundamentele rechten van mensen. In aansluiting op de opmerkingen van mijn collega Maarten den Heijer wil ik graag opmerken dat ik zijn oordeel onderschrijf dat er meer flexibiliteit is voor die delen van het Koninkrijk die niet gebonden zijn aan de richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van asiel, maar dat die flexibiliteit niet eindeloos is. Die vindt haar begrenzing in het verbod van menson-

waardige behandeling en in het verbod om mensen te sturen naar een gebied waar ze een mensonwaardige behandeling wacht. Beide vloeien voort uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dat voor het hele Koninkrijk geldt. En het betekent ook dat op dat moeilijke punt van «wie zijn vluchtelingen, wie zijn andere migranten?» de verplichting overal rust om dat te onderzoeken. Als je het niet onderzoekt, als je geen beoordeling verricht of iemand terecht of ten onrechte claimt een vluchteling te zijn, dan neem je het risico dat je iemand in een situatie brengt waarin hem of haar een mensonwaardige behandeling te wachten staat.

In ons advies nr. 107 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitleg gegeven hoe de binding en naleving van mensenrechtenverdragen in elkaar zitten. Extern is het Koninkrijk een eenheid: één staat in de zin van het internationale publiekrecht. De verdragsluitende bevoegdheid berust bij het Koninkrijk der Nederlanden als geheel. Het sluiten van verdragen valt dus onder de bevoegdheid van de Koninkrijksregering, met de Minister van Buitenlandse Zaken als penvoerder. Maar intern zijn de onderwerpen van verdragen meestal – niet altijd – landsaangelegenheden. Dat geldt in beginsel ook voor mensenrechten en dat blijkt ook uit het eerste lid van artikel 43 van het Statuut, dat de terminologie «fundamentele menselijke rechten en vrijheden» gebruikt. Op het tweede lid kom ik straks terug.

Externe verplichtingen en interne verwerkelijking moeten dus met elkaar in overeenstemming zijn. Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht zegt ook dat geen enkele staat zich kan beroepen op interne constitutionele problemen bij de volkenrechtelijke verplichting tot nakoming van de verdragsverplichtingen die een staat is aangegaan. En dat kan logischerwijs op twee manieren: het in overeenstemming zijn van de externe verplichtingen en de interne verwerkelijking. Ofwel het Koninkrijk gaat als geheel verplichtingen aan en alle vier de landen doen het nodige om die na te leven. Dat is de ene mogelijkheid, door wetgeving en beleid van die landen. De andere mogelijkheid is dat er een zogeheten territoriale beperking wordt verbonden aan de internationale verplichting. In de huidige opvatting sluiten staten in beginsel verdragen af voor de staat als geheel. De koloniale clausules zijn een formulering uit de koloniale tijd, waarbij dan kon worden gezegd: we breiden iets uit tot de koloniën. Naar huidige opvatting is de hoofdregel dat een verdragsverplichting geldt voor de staat die het verdrag sluit en dat er eventueel een territoriale beperking kan worden gesteld als het onderwerp zich daartoe leent. Dat laatste moet ik eraan toevoegen.

De tweede mogelijkheid die ik net noemde, dus dat er een territoriale beperking aan wordt verbonden, brengt mee dat landen in overeenstemming daarmee verschillende keuzes kunnen maken. Dat past bij de autonomie van de landen in het Koninkrijk, maar er zijn onderwerpen waarbij toch moeilijk valt uit te leggen dat delen van het Koninkrijk internationaal een buitenbeentje zouden willen zijn. Dat wordt ook door de Adviesraad onder de aandacht gebracht. Vandaar dat het advies van de Adviesraad speciaal gaat over mensenrechtenverdragen. Als het Koninkrijk der Nederlanden een verdrag sluit over rechten van de mens, die dus gelden voor ieder mens, zonder onderscheid, dan is het zacht gezegd moeilijk uit te leggen dat dat niet zou gelden voor mensen in een bepaald deel van het Koninkrijk.

Gisteren vierden we dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 70 jaar geleden werd aanvaard. Het oogmerk daarvan was, zoals de naam al zegt, dat de rechten van de mens universeel zouden gelden. Roosevelt had het in zijn beroemde Four Freedoms Speech over vier vrijheden «everywhere in the world». Dat zei hij met nadruk. Als dat onze gezamenlijke doelstelling is, hoe kun je dan uitleggen dat mensenrechten niet gelden «everywhere in the Kingdom of the Netherlands»? Daarop heeft de AIV gewezen.

Extra verontrustend is het als zelfs binnen het land Nederland op het punt van fundamentele rechten verschil wordt gemaakt tussen Europa en delen van Nederland die gelegen zijn in het Caribisch gebied. Terecht heeft het College voor de Rechten van de Mens werk gemaakt van de naleving van fundamentele rechten in Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het is onmiskenbaar zo dat bestuurlijke en financiële inspanningen om mensenrechtenverdragen na te leven in vergelijking met Nederland erg zwaar kunnen drukken op de Caribische landsregeringen. De voor de hand liggende vervolgvraag is dan wat er nodig is om die naleving in het gehele Koninkrijk te verzekeren, in het kader van de door het Statuut in artikel 36 vereiste wederzijdse hulp en bijstand, alsook de waarborging van de fundamentele rechten en vrijheden. Met het woord «waarborgen» gebruik ik de woorden die voorkomen in artikel 43, tweede lid van het Statuut. Die woorden worden niet eender uitgelegd. U zult later op de middag ongetwijfeld van mijn collega Irene Broekhuijse vernemen dat haar uitleg nauw aansluit bij de toelichting die in 1954 daarop gegeven is. De geschiedenis heeft immers ook zo haar sporen bij de uitleg van wettelijke bepalingen. De woorden zijn ontleend aan de Grondwet van 1948. Dat weet niet iedereen. En daarin hadden ze weer een andere betekenis. De Raad van State heeft in zijn voorlichting bij het 50-jarig bestaan van het Statuut een bredere en naar mijn inzicht ook meer bij het algemeen spraakgebruik aansluitende opvatting gegeven over het waarborgen van de fundamentele rechten en vrijheden in artikel 43, tweede lid. De Raad zei namelijk dat het niet alleen betekent optreden als het eigenlijk al een beetje te laat is – de put dempen als het kalf verdronken is – maar dat waarborgen naar het spraakgebruik betekent: tevoren ook opletten. Ik realiseer me dat dat niet de opvatting is die meestal voorkomt in de officiële stukken van regeringszijde. Ik heb ook weleens de indruk dat in de Caribische delen van het Koninkrijk de gedachte leeft dat men zich comfortabeler voelt bij de oude uitleg dat het alleen betekent: het optreden als er iets ernstig is misgegaan. Maar ik weet niet zeker of dat echt in het belang van de andere landen van het Koninkrijk is. Laat ik het iets sterker zeggen: het zou weleens kunnen zijn dat het juist niet zo is, want als het waarborgen als Koninkrijkstaak alleen maar het redresseren is als dingen ernstig zijn misgegaan, dan betekent het ook dat er geen reden is om medewerking, inspanningen, hulp en bijstand te vragen bij het voorkomen van zo'n situatie die tot een onaangenaam ingrijpen met een algemene maatregel van rijksbestuur of iets dergelijks zou leiden. Ik denk dus dat er ook in het belang van de Caribische landen van het Koninkrijk redenen zijn om artikel 43, tweede lid als waarborgen, ook vooraf, op te vatten.

Ik ga terug naar het advies van de AIV, want dit onderwerp komt als zodanig niet aan de orde in het advies van de AIV, omdat wij het in ons advies hadden over de verdragen. In ons advies hebben we gewezen op een aantal hinkende ratificaties van mensenrechtenverdragen. Collega Maarten den Heijer heeft al uiteengezet dat dit onder meer geldt voor het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Dat is slechts voor een deel van het Koninkrijk in werking getreden. Dat is dus geen kwestie van Europees versus Caribisch, zoals ook blijkt uit wat mijn collega zojuist zei. Trinidad and Tobago en Saint Kitts and Nevis behoren bijvoorbeeld tot de staten die partij zijn bij het Geneefs Vluchtelingenverdrag. De geografie is dus niet echt beslissend.

Maar andere verdragen gelden wel voor het hele Koninkrijk. In dit verband is natuurlijk met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van belang. Dat geldt ook voor het Vierde Protocol bij dat verdrag, waarin artikel 4 van belang is, en in het EVRM zelf voor de artikelen 3, 8 en 13. Ik noem ook artikel 8, omdat de integriteit van het gezin iets te betekenen heeft voor de manier waarop men omgaat met kinderen, dus met de verhouding tussen ouders

en kinderen. Artikel 3 is natuurlijk ook van belang voor de opvang zelf en voor de situatie waarin mensen worden gebracht. Ten slotte wil ik er graag op wijzen dat bij dit onderwerp de Paris Principles ook van belang zijn. De Paris Principles vragen aan alle staten die hebben uitgesproken zich daarnaar te willen richten, dat er nationale instituties zijn voor de rechten van de mens. Dat kunnen instituties zijn die een ombudsfunctie vervullen. Hier is er de Nationale ombudsman, wiens competentie zich niet uitstrekt tot de andere landen van het Koninkrijk. Het College voor de Rechten van de Mens is evenmin bevoegd in de andere landen van het Koninkrijk. Dat betekent eigenlijk dat op dat punt de Paris Principles niet in het gehele Koninkrijk worden geïmplementeerd. Dat kan men op verschillende manieren doen, per land of voor het Koninkrijk als geheel, maar dit moet ook genoemd worden bij de verhouding tussen de interne situatie en de internationale situatie, waarover u mij heeft gevraagd mijn opmerkingen te maken.

De **voorzitter**: Dank voor deze twee overzichten, die ons helpen om onze verdragsrechtelijke verantwoordelijkheden scherp te krijgen en vervolgens te vragen hoe zich dat in de interne verhoudingen moet manifesteren. We gaan naar een eerste ronde vragen vanuit de commissie. Ik stel voor dat ik aan de rechterkant begin. Ik wil eerst de vragen inventariseren, want anders krijgen we zo'n gepingpong en dan loopt het op dat punt al heel erg uit. Ik wil u vragen om uw vragen zo veel mogelijk in één of maximaal anderhalve zin te formuleren; u mag een komma gebruiken. Ik begin aan de rechterkant, met mevrouw Baay.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS): Ik heb op dit moment geen aanvullende vragen.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Ik begin aan een hele lange zin. Ik heb met veel belangstelling naar deze «colleges» geluisterd. Mij bekruipt vooral de vraag hoe nu vanuit Curaçao tegen deze kwestie wordt aangekeken, met name door de landsregering. Ik had me achteraf kunnen voorstellen dat we die vertegenwoordigd hadden willen laten zijn bij dit gesprek, maar nu dat niet zo is, is het mooi als één van de twee sprekers ons enig zicht biedt op hoe daar ter plekke over wordt gedacht en of men het ook zelf als curieuze lacune ervaart niet aangesloten te zijn bij zulke fundamentele internationale afspraken.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): Ik heb twee vraagstukken die wat meer vanuit de casuïstiek komen en die voor een deel eerder ook aan de Minister van Buitenlandse Zaken zijn voorgelegd. Ten eerste: als Nederlandse schepen – hetzij koopvaardischepen, hetzij marineschepen – drenkelingen oppikken die tussen Venezuela en een van de eilanden terecht zijn gekomen, vanuit welke regimes moet het betreffende schip, de kapitein c.q. de daarachter liggende vlagdrager dan handelen? Ten tweede horen wij geluiden dat, als ik het goed begrijp, op Curaçao detentie plaatsvindt van mensen die potentieel vluchteling dan wel vreemdeling zijn. Daarbij zou door de detentie ook sprake kunnen zijn van scheiding van ouders en kinderen. Is er dan in de EVRM een grondslag om te zeggen dat je de regering daar eigenlijk op zou moeten kunnen aanspreken? Het is een beetje casuïstiek, maar voor het begrip is het misschien wel handig om daar reflectie op te krijgen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Ik had dezelfde vraag als de heer Rinnooy Kan. Ik kan me daar dus bij aansluiten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Een korte vraag over het Vluchtelingenverdrag. Is het niet internationaal gewoonrecht dat, ook al ben je geen verdragspartij bij het Vluchtelingenverdrag, het non-refoulementbeginsel

toch moet worden gerespecteerd? Ik heb ook een vraagje over het eenzijdige onderzoek, het onderzoek vanuit Nederland. Als je de waarborgfunctie ruim uitlegt, betekent dat, als ik het goed begrijp, ook preventief dingen doen. Daar zou dat onderzoek heel goed onder kunnen vallen. Eerst moet je weten wat de situatie is. Tegelijkertijd begrijp ik dat allerlei onderzoeksinstanties daar geen bevoegdheid hebben. Wat zou dan in uw aanbevelingen mogelijk zijn vanuit ministeries of vanuit onafhankelijke onderzoeksinstellingen om daar toch iets te doen? Welke grondslag zou dat kunnen hebben?

De heer **Sini** (PvdA): Ik heb zeer geïnteresseerd geluisterd. Ik heb een vraag aan met name de heer Hirsch Ballin over de aanbevelingen in het rapport van de AIV. Dat zijn er nogal wat. Het gaat met name om de gelding van de mensenrechten en het verschil in de toepassing daarvan tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Wat moet het Koninkrijk doen om die gelding ook in Caribisch op een respectabel niveau te brengen?

De **voorzitter**: Er zijn op dit moment verder geen vragen. We hebben een aantal vragen voor onze twee inleiders. Wie van u mag ik het woord geven? Meneer Den Heijer.

De heer **Den Heijer**: Dank voor de vragen. Ik loop ze langs in de volgorde waarin ze gesteld zijn. Wat weet ik over hoe in Curaçao wordt gedacht over de naleving van mensenrechten? Ik heb daar het een en ander over gehoord en gelezen. Ik wil me in mijn antwoord beperken tot hoe men concreet denkt over de omgang met asielzoekers daar. Tot begin 2017 liet men het over aan UNHCR. Die deed de statusdeterminatie. Wanneer asielvragen werden gedaan, werden af en toe mensen van UNHCR vanuit Washington ingevlogen om daar de statusdeterminatie te doen. Toen er meer en meer Venezolanen aankwamen, vreesde men onder meer dat die mooie statusdeterminatie zou leiden tot een aanzuigende werking. Toen heeft Curaçao het zelf overgenomen. Toen is de situatie ontstaan waarover Amnesty dat rapport heeft geschreven met het verwijt dat er eigenlijk niks in de plaats is gekomen van het werk dat UNHCR deed. Tegelijkertijd heeft Curaçao aan het land Nederland wel gevraagd om bijstand. Ik weet dat er delegaties van verschillende ministeries zijn geweest om daar te spreken en ook na te denken over wat de Staatssecretaris «het optimaliseren van de artikel 3 EVRM-procedure» heeft genoemd. Het lijkt er dus op dat Curaçao met hetzelfde soort vragen worstelt als de vragen waarmee wij in Nederland en Europa worstelen: we willen wel ordentelijk opvangen, maar we moeten toch ook een aanzuigende werking voorkomen. Ik denk dat dat een heel begrijpelijk dilemma is waarmee men daar worstelt.

Als het gaat om schepen, de kustwacht of andere schepen die migranten onderscheppen...

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Voorzitter, mag ik nog even reageren op wat zonet gezegd werd, of is dat niet de bedoeling?

De **voorzitter**: Als het kort kan. Dan pakken we dit punt. Anders blijven we alleen maar heen en weer gaan. Laten we dit punt dus even kort uitvoeren.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Dat men dit een lastig probleem vindt, geloof ik best, maar daar ging mijn vraag niet over. Er is een juridische discrepantie in die zin dat Curaçao zich niet gebonden hoeft te achten aan een verdrag dat voor Nederland als land wél geldt. Mijn vraag is wat daar de opvatting over is. Wordt dat ook gezien als een lacune die eigenlijk gerepareerd zou moeten worden, en misschien wel zo snel mogelijk?

De heer **Den Heijer**: Ten dele is de discussie ietwat academisch omdat Curaçao volledig gebonden is aan het refoulementverbod en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarbovenop biedt het Vluchtelingenverdrag niet heel veel, moet ik zeggen. Ik weet het antwoord niet op de vraag of men in Curaçao wel graag gebonden zou zijn aan het Vluchtelingenverdrag. Misschien weet meneer Hirsch Ballin daar meer over.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat we de politieke discussie daarover buiten dit gesprek houden. Nu gaat het vooral over het inzicht in de situatie en in de verhoudingen. Nuttige informatie helpt daar natuurlijk bij.

De heer **Den Heijer**: Dan ga ik verder met de schepen, als het goed is. Er moet juridisch in elk geval een onderscheid gemaakt worden in de verplichtingen die Nederland zou hebben ten aanzien van schepen. Ten aanzien van Nederlandse marineschepen of andere overheidsschepen die onder Nederlandse vlag varen, blijkt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk dat Nederland volledige mensenrechtelijke verantwoordelijkheid draagt indien dergelijke schepen migranten redden of onderscheppen. Er vindt onder internationaal juristen een discussie plaats of die verantwoordelijkheid zich ook uitstrekt naar bijvoorbeeld ngo's die onder Nederlandse vlag varen. Ik heb begrepen dat de opvatting van de Nederlandse regering is dat dat zo is. De opvatting van de Italiaanse regering en ook van andere regeringen is dat dit niet zo is. Er is discussie mogelijk over hoever de beschermingsplicht onder mensenrechtenverdragen zich uitstrekt. Ik wil het erbij laten dat daarover geen volledige duidelijkheid bestaat, of althans dat er debat over is. Het is natuurlijk een belangrijke discussie, want het is bepalend voor de vraag of ngo's bijvoorbeeld verplicht kunnen worden om migranten aan wal te laten onder de voorwaarde dat er toegang is tot een ordentelijke asielprocedure.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Mag ik even een verduidelijkende vraag hierover stellen? U zegt: waar overheidsschepen varen onder Nederlandse vlag, is het EVRM van toepassing, ook het vierde protocol. Dat betekent dus dat ze, als ze mensen redden of onderscheppen, ook toegang moeten verlenen tot een asielprocedure en dat ze dus een individuele beoordeling moeten maken voordat ze mensen terugsturen. Klopt dat?

De heer **Den Heijer**: Correct. Ik had het niet beter kunnen formuleren. Detentie. Zou Curaçao de vrijheid hebben om in Curaçao ouders en kinderen te scheiden? In dat verslag gaat het dan vermoedelijk om vreemdelingendetentie. Nee, dat mag onder het EVRM niet. Daar is duidelijke jurisprudentie over.

De vraag over gewoonterecht vind ik ook ietwat academisch, omdat duidelijk is dat alle landen van het Koninkrijk volledig gebonden zijn aan het verdragsrechtelijk refoulementverbod. Mocht dat niet zo zijn, dan kunnen we kijken naar gewoonterecht, maar ik denk eigenlijk dat het juridisch niet aan de orde is om die vraag te stellen.

Dan werd de vraag gesteld wat mogelijk is op het terrein van onderzoek om daar meer duidelijkheid over te krijgen. Ik ben blij dat de Ombudsman naast mij zit. Ik wist niet dat hij ook verantwoordelijk is voor de situatie in de landen daar. Mij is uit de stukken gebleken dat de mensenrechtelijke normering niet zozeer het probleem is, als wel het toezicht, de supervisie en de implementatie. Daarvoor is het belangrijk om het toezicht te faciliteren. Dat kan nationaal. Ik ben het helemaal met Hirsch Ballin eens dat uit de Paris Principles volgt dat het ook een internationale verplichting is om dat nationaal te organiseren. Maar het is ook van belang dat die landen zich onderwerpen aan internationale monitoring. Vandaar ook mijn pleidooi om die landen toe te laten treden tot het Vluchtelingenverdrag

– de landen moeten het in de eerste plaats zelf willen – zodat UNHCR daar een duidelijk gemandateerde functie heeft.

De **voorzitter**: Voor de precisie: de Ombudsman heeft wel werking en jurisdictie in Caribisch Nederland, en niet in de andere landen binnen het Koninkrijk.

De heer **Van Zutphen**: Als het mag, ga ik daar straks nog iets over zeggen. Dit beginnetje klopt in ieder geval wel.

De **voorzitter**: Nog preciezer, heel goed. Dank. Ondertussen verwelkom ik de heer Bosman uit de Tweede Kamer. Fijn dat u erbij bent. Meneer Hirsch Ballin, had u op dit moment nog aanvullende antwoorden op de vragen?

De heer **Hirsch Ballin**: Ja, ik vul graag het antwoord van collega Maarten den Heijer, waarbij ik me kan aansluiten, nog op enkele punten aan. Om te beginnen de vraag: hoe ziet Curaçao dat bijvoorbeeld, of Aruba, of Sint-Maarten? Maar de vraag spitst zich nu wat toe op Curaçao in verband met het intense verkeer met Venezuela dat zich al aftekent. Er is hier niemand in de zaal die daar als woordvoerder voor kan optreden, maar misschien kan ik wel een enkele waarneming bij deze vraag plaatsen. Die is dat het inderdaad ook van belang is om te zien dat er een eigen optiek mag zijn van de landen van het Koninkrijk ten aanzien van dit onderwerp. De Europese asielrichtlijnen gelden daar niet. De manier van opvangen en van werken bij de beoordeling hoeft dus geen kopie te zijn van die waarop het in Nederland gebeurt. Maar er is ook geen grenzeloze vrijheid in het inrichten van een procedure tot beoordeling. De begrenzingen worden bepaald door de mensenrechtelijke normen die voor ons allemaal gelden, in dit verband met name die van het EVRM. Dat betekent dat er door de overheden ter plaatse bij het naleven van die verplichting rekening mag worden gehouden met de bijzondere omstandigheden. Wanneer heel veel mensen door de gebeurtenissen in Venezuela de oversteek maken, kan er bijvoorbeeld ook een procedure worden ingericht die is afgestemd op de grote aantallen.

Tegelijkertijd is er het verbod dat geldt op grond van het EVRM, en als het niet zou gelden op grond van het EVRM, zou je zo langzamerhand inderdaad moeten zeggen dat alle landen ter wereld die het besef hebben van deze elementaire norm, zich horen te onthouden van refolement. Die verplichting brengt mee dat je wel op de een of andere manier moet nagaan of tussen degenen, wellicht de heel velen, die komen omdat de omstandigheden in Venezuela niet meer te harden zijn, zich misschien toch mensen bevinden die in persoon een vervolging te duchten hebben en voor wie dus deze bescherming als vluchteling geldt. Voor de manier waarop dat soort procedures kan worden ingericht, is dus de door het Statuut voorziene autonomie van de landen van het Koninkrijk van kracht, maar de uiterste grens daarvan is uiteraard dat de mensenrechten niet mogen worden geschonden. Dat is, denk ik, ook de betekenis van de manier waarop dat is neergelegd in artikel 43 van het Statuut. Het Koninkrijk als geheel wil fundamentele rechten en vrijheden in acht nemen, respecteren en beschermen. Dat is ook de betekenis van het partij zijn van het Koninkrijk als geheel bij dit soort verdragen, en ook al bij de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten enzovoort; al dat meer. Er is dus een gezamenlijke basis waarbinnen variëteit wordt toegelaten. Ik denk, om nog even terug te komen op het punt van de waarborgen, dat het daarbij ook past om artikel 43, tweede lid niet te versmallen tot een bevoegdheid om als het ware tegen de zin van de landen van het Koninkrijk een maatregel te nemen die hun autonomie beperkt. Het mag ook worden uitgelegd als een norm die inhoudt dat het Koninkrijk als

geheel het zich aantrekt dat fundamentele rechten en vrijheden worden geëerbiedigd. Als je het al niet uit artikel 43 zou afleiden, dan moet je het toch wel afleiden uit het soort basisprincipes van het Koninkrijk als geheel: het respecteren van de waardigheid van ieder mens en fundamentele rechten en vrijheden.

Hoe wordt dat gezien in de andere landen van het Koninkrijk? Zoals altijd, en in elke open samenleving, zijn er allerlei onderwerpen waar verschillend over wordt gedacht. Het zijn immense taken die drukken op de regeringen daar. Een overheid in de Caribische landen van het Koninkrijk heeft een heel zware taak in verhouding tot de omvang van de bevolking en de middelen doordat men als het ware alles moet doen, inclusief het internationale verkeer in die regio, in goede en kwade dingen. Het is dus een geweldige last die op ze drukt. Dat betekent dat de aandacht ook verschillend is.

Maar mijn ervaring is altijd geweest dat heel veel mensen zich er zeer bewust van zijn dat deze eilanden in het Caribisch gebied deel uitmaken van een groter geheel.

Nederland heeft in de verhouding van het Statuut zoals gezegd een verplichting tot hulp en bijstand, een loyaliteitsverplichting, die de autonomie niet tenietdoet, maar mogelijk maakt. Over de zeeschepen is veel geschreven. Ook zeeschepen varen onder de vlag van het Koninkrijk. De nationaliteit van zeeschepen is een Koninkrijksaangelegenheid, maar de registratie kan in verschillende landen plaatsvinden. Ook zeeschepen mogen niet de plaats zijn waar fundamentele normen, zoals het verbod van refolement, mogen worden geschonden.

Ik hoop dat ik hiermee voldoende ben ingegaan op de vragen.

De **voorzitter**: Dank voor deze antwoorden. De heer Lintmeijer mag gelijk aansluiten met een klein vraagje.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): U zegt dat Nederland een verplichting heeft tot hulp en bijstand. Is dat een verplichting die de landen ten opzichte van elkaar hebben? Of is het het Koninkrijk...

De heer **Hirsch Ballin**: Ten opzichte van elkaar. Het is een wederzijdse verplichting. Maar de praktijk leert dat de mogelijkheden van het ene land wel een stuk groter zijn dan die van het andere.

De **voorzitter**: Dank. Dan geef ik het woord aan de heer Bosman, die ook een vraag heeft.

De heer **Bosman**: Dank dat ik hier aan mag sluiten; dat vind ik bijzonder. Mijn vraag gaat over artikel 43, lid 2. In uw uitleg hoor ik in principe het wederzijds ondersteunen. Dat gaat volgens mij over een ander artikel, want artikel 43, lid 2 gaat wel over het «waarborgen van». Dat is eigenlijk afdwingend. Als u zegt «het is een gezamenlijkheid», dan is het een samenwerkingsverband, en dan is volgens mij artikel 38 of 36 van toepassing, waarin staat «verlenen elkander bijstand». Dit is best wel een cruciale vraag, want artikel 43, lid 2 wordt pas ingeroepen op het moment dat er geen redres meer mogelijk is. Dat zijn de verschillende variabelen. Als we artikel 43, lid 2 gaan benutten als zijnde een samenwerkingsartikel, dan gaan we daarin schuiven, denk ik. Of zie ik dat verkeerd?

De heer **Hirsch Ballin**: Ik heb op dit punt een paar opmerkingen gemaakt toen de heer Bosman nog niet aanwezig was. Wat ik daarover zou willen zeggen, is: hang dit onderwerp niet op aan artikel 43, tweede lid. Ik heb het ter sprake gebracht omdat ernaar werd gevraagd, maar het is niet bepalend voor de verplichtingen die er zijn om mensenrechtenverdragen na te leven. Dat is één.

Dan toch nog maar even over het tweede punt, zonder in herhaling te vallen: knip het statuut niet op in dingen die helemaal los van elkaar staan. Ik denk – maar dat zeg ik als jurist en docent op dit terrein – dat dat geldt voor elke bepaling in elk verdrag, elke wet en elk statuut. Bepalingen hebben ook een functie in samenhang. Daarom heb ik gezegd: laten we niet te snel in het schema terechtkomen dat als er iets valt aan te merken op de naleving van fundamentele rechten en vrijheden, we als het ware van een houding van «niks mee te maken» omslaan naar «ingrijpen met een algemene maatregel van rijksbestuur». Daar ligt een heleboel tussenin. Ik heb eigenlijk aangeraden om niet van het ene uiterste in het andere te vallen. Dat is alles.

De **voorzitter**: Daarmee sluiten we eigenlijk mooi aan op de vragen die in het tweede deel uitgebreid aan bod komen, namelijk de vragen over hoe de verantwoordelijkheden voor het Koninkrijk als geheel, voor de landen afzonderlijk en voor het land Nederland binnen het Koninkrijk als grootste partner zich precies tot elkaar verhouden. Het lijkt me dus goed als we naar blok 2 overgaan.

Blok 2: Rechten c.q. verplichtingen binnen het Koninkrijk (i.h.b. Statuut voor het Koninkrijk) en binnen de afzonderlijke landen

De **voorzitter**: In dit blok luisteren we eerst naar mevrouw Broekhuijse, universitair docent Rechtstheorie en rechtsgeschiedenis.

Mevrouw **Broekhuijse**: Dank u wel, voorzitter. Geachte leden van de Eerste Kamer, allereerst wil ik u hartelijk bedanken voor de uitnodiging om hier vandaag te spreken over de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden ter zake van vluchtelingen, asielzoekers en migranten. Het is een belangrijk onderwerp, dat al langer de aandacht heeft, maar dat nu, met de vluchtelingencrisis op Curaçao, nog actueler en prangender is geworden. Sterker nog, zowel hier als op Curaçao en Aruba, waar dit ook speelt, is de zorg over het realiseren van de mensenrechten ook daadwerkelijk uitgesproken. De vraag is nu wat de juridische verantwoordelijkheden van het Koninkrijk en de landen zijn. Om daar meer inzicht in te krijgen, heeft u enkele deskundigen uitgenodigd om een voorlichting over onder meer het relevante recht te geven.

Mij zijn in dit kader de volgende vragen voorgelegd, die ik achtereenvolgens zal behandelen.

Wat betekent de waarborgfunctie uit artikel 43, lid 2 van het Statuut in situaties waarin de fundamentele menselijke rechten en vrijheden niet door de landen worden of kunnen worden gerealiseerd? Welke verplichtingen voor het Koninkrijk vloeien voort uit artikel 3, lid 1, onderdeel g van het Statuut, en hoe verhouden deze zich tot de verantwoordelijkheden en eventuele beleidsvrijheid van de landen? En welke verantwoordelijkheden heeft het land Nederland als grootste land binnen het Koninkrijk voor het monitoren, ondersteunen en actief adviseren van de andere landen?

De eerste vraag. De waarborgfunctie uit artikel 43, lid 2 van het Statuut betekent dat het Koninkrijk er de verantwoordelijkheid voor draagt dat de fundamentele menselijke rechten en vrijheden daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarbij maakt het niet uit of de landen ze wel of niet kunnen realiseren of om welke reden ze dat niet zouden kunnen. Het gaat erom dát het niet gebeurt. Dat lijkt op het eerste gezicht een duidelijke opdracht. Toch is het uitvoeren van de waarborgfunctie zo rechttoe rechtaan als het lijkt, want de open formulering van het artikel biedt niet de ruimte voor elke interpretatie of voor elke wijze van handelen. Daarom verdienen de volgende vier punten hierbij de aandacht: het moment van interveniëren, de eisen waaraan de interventie moet voldoen, de manier waarop het

Koninkrijk kan interveniëren, en de vaststelling welke mensenrechten het Koninkrijk mag waarborgen.

Eerst het moment van interventie. In tegenstelling tot wat men wellicht zou verwachten, geschiedt het waarborgen van onder andere de mensenrechten achteraf. Dat het Koninkrijk de waarborgfunctie alleen achteraf mag uitoefenen, volgt uit de officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut. In die toelichting is gesteld dat het Koninkrijk slechts intervenueert «wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken». Deze toelichting is in het kader van het zelfbeschikkingsrecht van de Caribische delen van het Koninkrijk van onmiskenbaar belang. Het gaat namelijk niet zomaar om een memorie van toelichting; het is een document waarin partijen een intentie hebben vastgelegd en waarop de instemming met het Statuut en daarmee de dekolonisatie is gebaseerd. Het is tevens om deze reden dat ik nog een aantal keer naar de officiële toelichting bij de relevante artikelen zal verwijzen. De uitleg in de officiële toelichting kan daarom nu niet terzijde worden gezet, ook niet wanneer er een politieke noodsituatie dreigt te ontstaan. Gebeurt dat wel, dan is er sprake van onrechtmatig ingrijpen door het moederland. Dat druist vanzelfsprekend in tegen het gevoel van rechtvaardigheid. Want hoe zit het met de mensen die de dupe zouden worden van de dreigende situatie? Bovendien, waarom zou men de put pas dempen nadat het kalf verdronken is, zoals collega Hirsch Ballin net al zei. Maar ook daarvoor biedt het Statuut instrumenten. Voor het nemen van preventieve maatregelen zal alleen een andere weg moeten worden bewandeld. Daar kom ik bij uw derde vraag op terug.

Dan kort het tweede punt ten aanzien van uw eerste vraag over de betekenis van de waarborgfunctie, namelijk de eisen waaraan de interventie is gebonden. Volgens de officiële toelichting hangt de wijze waarop moet worden gereageerd af van de omstandigheden. Daaraan is toegevoegd: «Slechts kan als algemeen beginsel worden gesteld dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient, zoals reeds opgemerkt, het ingrijpen steeds gericht te zijn op een zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.» Die omstandigheden kunnen ertoe nopen dat de interventie langdurig of zelfs permanent wordt. In dat geval is het juridisch zuiver om in aanvulling op de rijks-AMvB een consensuswet te initiëren, zodat de maatregel van artikel 51 kan komen te vervallen zodra de rijkswet, waarbij zowel alle partijen als hun parlementen betrokken zijn, tot stand is gekomen. Dan het derde punt. Ik raakte het zojuist al aan. Hoe kan het Koninkrijk interveniëren? U ziet, ik heb het steeds gehad over het Koninkrijk, maar uiteindelijk is slechts één orgaan bevoegd om artikel 43, lid 2 toe te passen, en dat is de Koninkrijksregering. Daarom kan artikel 43 van het Statuut niet goed worden begrepen zonder artikel 51 van het Statuut erbij te betrekken. Anders zou ten onrechte de indruk kunnen worden gewekt dat artikel 43 op zichzelf staat. In dat geval zou artikel 43, lid 2, zoals Kees Borman in zijn boek Het Statuut voor het Koninkrijk terecht opmerkt, artikel 3 van het Statuut, het artikel dat de aangelegenheden van het Koninkrijk opsomt, doorkruisen. Dan zou de rijkswetgever het ook kunnen invoeren. Voor de goede orde: dat is dus niet het geval. Artikel 51 van het Statuut stelt dat de rijksregering een algemene maatregel van rijksbestuur kan uitvaardigen om de situatie te herstellen. In deze AMvRB dienen de rechtsgrond, artikel 43 Statuut, en de beweegredenen waarop hij berust te worden opgenomen. Ten slotte moet het gaan om het realiseren van mensenrechten die door het betreffende land zijn erkend, dan wel om jus cogens oftewel internationaal recht dat zo fundamenteel is dat er niet van af mag worden geweken. Het is niet mogelijk dat de rijksregering verdragsrechten gaat handhaven als het land geen partij is bij het verdrag. Dat zal ik in de conclusie van mijn reactie op uw tweede vraag uiteenzetten.

Dat brengt mij bij mijn reactie op de tweede vraag over artikel 3, lid 1, onderdeel g van het Statuut. De vraag luidde: «Welke verplichtingen voor het Koninkrijk vloeien voort uit artikel 3, lid 1, onderdeel g van het Statuut, en hoe verhouden deze zich tot de verantwoordelijkheden en eventuele beleidsvrijheid van de landen?» Artikel 3, lid 1, onderdeel g houdt in dat het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Voor de uitleg hiervan verwijs ik ook nu weer naar datgene wat in de officiële toelichting hierover is gesteld, namelijk dat het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen voor het overgrote deel een landszaak is. Wel dient het Koninkrijk een kader te kunnen stellen, maar dat verplicht het Koninkrijk dus tot niets, want «kunnen» is iets anders dan «moeten». Dat kader bevat niet meer dan regels omtrent vereisten waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen. Voor het overige blijft het toelaten en uitzetten van vreemdelingen een landsaangelegenheid, met een ruime afwegingsbevoegdheid voor lokale regeringen. In de woorden van de officiële toelichting: toelating kan vanwege de rijksregering niet worden opgelegd. De officiële toelichting erkent dat de internationale positie van het Koninkrijk kan nopen en verplichten tot het opstellen van voornoemde minimumeisen. Het strookt niet met de systematiek van het Statuut om achteraf een gezamenlijk beleid op te stellen. Anders zou je verplichtingen uit verdragen die niet gelden voor een bepaald deel van het Koninkrijk via de achterdeur kunnen opleggen. Als Nederland, als grootste Koninkrijks-partner, eenheid binnen het Koninkrijk wil bewerkstelligen, zal het afspraken met de landen voor het moment van ratificatie moeten maken. Dat is belangrijk, omdat de landen zo hebben afgestemd welke grondrechten er in het kader van artikel 43, lid 2 van het Statuut kunnen worden gewaarborgd. Daarvoor biedt artikel 3, lid 1, onderdeel b van het Statuut de wettelijke grondslag, binnen de grenzen van de artikelen 25 en 26 van het Statuut, zoals in het AIV-rapport is opgemerkt.

Ten slotte uw derde en laatste vraag: «Welke verantwoordelijkheden heeft het land Nederland als grootste land binnen het Koninkrijk voor het monitoren, ondersteunen en actief adviseren van de andere landen?» Allereerst zal Nederland de situatie in de Caribische landen goed moeten monitoren, alvorens kan worden vastgesteld dat de rijksregering zijn verantwoordelijkheid moet nemen en de mensenrechten in de Caribische rijkdelen moet waarborgen. Maar: u hoeft daar niet op te wachten. Zoals gezegd zal ik bij dit punt ingaan op de mogelijkheid, en misschien zelfs verantwoordelijkheid, van Nederland als grootste Koninkrijkspartner om ook al betrokken te zijn bij het waarborgen van mensenrechten voordat mensenrechten daadwerkelijk geschonden zijn. Dan heb je het waarschijnlijk over het waarborgen in de gebruikelijke spreektaal, waarover collega Hirsch Ballin het al had. Hoewel artikel 43, lid 2 van het Statuut de mogelijkheid niet biedt om preventief te waarborgen, bestaat die wel zodra zij door een Koninkrijkspartner in het leven wordt geroepen. Zo bepaalt artikel 36 van het Statuut dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten elkander hulp en bijstand verlenen. Daar wees de heer Bosman net ook op. In principe wordt bijstand verleend nadat een van de Caribische landen een verzoek erom heeft ingediend, aangezien zij primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de mensenrechten. Het is in dat geval de wettelijke plicht van Nederland om aan dat verzoek gehoor te geven. Het is de morele plicht van Nederland om daar wijs mee om te gaan. Dat betekent: geen gedicteerde oplossingen, maar ook geen blanco cheque. Maar Nederland hoeft dus niet te wachten tot een dergelijk verzoek om bijstand wordt ingediend en kan, mag of moet zich misschien ook een actieve houding aanmeten. Dit is ook geadviseerd in het AIV-rapport, dat collega Hirsch Ballin zojuist besprak. In aanvulling op dit rapport plaats ik de kanttekening dat het aanbieden van steun niet zo ver mag gaan dat concordantie met Nederlandse wetgeving wordt verlangd. Volgens mij staat dat niet in het rapport, maar

dat is wel wat de heer Hirsch Ballin zojuist heeft gezegd. Dat komt omdat artikel 39 van het Statuut, dat voorschrijft op welke terreinen concordantie wordt verwacht, asielrecht uitsluit. Op grond van artikel 38, dat zojuist ook voorbij is gekomen, kunnen de afspraken zo nodig wettelijk worden vastgelegd, maar dat is niet noodzakelijk. Wanneer Nederland verwacht dat de rijksregering op grond van artikel 43 van het Statuut zal moeten interveniëren, is het mogelijk om naast zijn verantwoordelijkheid een structurele oplossing te initiëren en met betrokken landen tot gezamenlijke afspraken te komen.

Dank u wel.

De voorzitter: Dank, mevrouw Broekhuijse. Dan gaan we in dit rondje toe naar mevrouw Verburg van Amnesty International.

Mevrouw Verburg: Dank u wel. Dank u wel voor de gelegenheid om hier te mogen spreken over dit belangrijke onderwerp. Ik wil beginnen met iets te zeggen over de situatie in Venezuela. De afgelopen jaren is de situatie in Venezuela extreem verslechterd. Wat begon als een economische crisis, is meer een humanitaire, politieke en mensenrechtelijke crisis geworden. Het aantal vluchtelingen in de regio stijgt met de dag. Alleen al in de korte periode tussen september 2018 en november 2018 zijn de schattingen dat het aantal gevluchte Venezolanen is gestegen van 2,6 miljoen naar meer dan 3 miljoen. Het aantal Venezolanen op Curaçao wordt inmiddels geschat op 26.000. Dat komt neer op zo'n 15% van de bevolking van Curaçao. De UNHCR riep op om als uitgangspunt te nemen dat bescherming geboden is aan een groot deel van de Venezolanen. Hierbij wordt ruimte geboden aan de landen om dit zelf in te vullen volgens het Vluchtelingenverdrag, het Cartagenaverdrag of andere soorten van bescherming. Veel landen in de regio bieden ook bescherming. In Colombia worden op dit moment bijvoorbeeld ruim 1 miljoen mensen opgevangen.

In het voorjaar van 2018 kreeg Amnesty een aantal zeer verontrustende signalen uit Curaçao. In plaats van bescherming en opvang stond Venezolanen in Curaçao opsluiting en uitzetting te wachten. Om die reden is Amnesty een onderzoek gestart. Begin september is het rapport daarvan gepubliceerd. Hier is een aantal hardcopy's aanwezig, dus het staat u vrij om dadelijk een kopie mee te nemen. Voor het onderzoek heeft Amnesty in Curaçao het politiebureau Rio Canario en de vreemdelingenbarakken in de SDKK-gevangenis bezocht. Daarnaast zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de overheid alsook van maatschappelijke organisaties, en met advocaten. Ook heeft Amnesty interviews afgenomen met op Curaçao verblijvende Venezolanen en personen die uitgezet zijn naar Venezuela. Samenvattend zijn de conclusies van Amnesty de volgende. Tot juli 2017 konden asielzoekers in Curaçao zich via het Rode Kruis bij de UNHCR registreren en konden zij vragen om bescherming. In juli 2017 nam de regering van Curaçao van de ene op de andere dag bij ministerieel besluit deze registratie over. Een overgangperiode was er niet. De overheid wees op het feit dat ze niet gebonden was aan het Vluchtelingenverdrag en dat mensen een beroep konden op artikel 3 EVRM. Echter, de procedure op grond van artikel 3 EVRM die de overheid sindsdien zou hebben ingesteld, voldoet in meerdere opzichten niet. Ik kom daar dadelijk op terug. In plaats van een focus op bescherming en respect voor mensenrechten worden Venezolanen in Curaçao meestal zonder enige beoordeling van de risico's bij terugkeer onder erbarmelijke omstandigheden gedetineerd en onder druk gezet om geld te regelen voor een ticket terug naar Venezuela. Ik zal nu nog wat verder ingaan op Amnesty's zorgen over de artikel 3-procedure. Hoewel de artikel 3-procedure sinds juli 2017 zou gelden, werd deze pas in september 2018 voor het eerst op de overheidswebsite gepubliceerd. Het document, van twee A4'tjes, geeft een zeer beperkte

omschrijving van de procedure. Artikel 3 EVRM omvat een absoluut recht. Toch staat in het document te lezen dat mensen die zich niet onmiddellijk na aankomst bij de grensbewaking in Curaçao melden, uitgesloten worden van deze procedure. De meeste Venezolanen die in Curaçao verblijven, durven uit angst voor detentie en uitzetting geen bescherming te vragen en leven in de illegaliteit. Er is geen systeem voor rechtsbijstand. Slechts een paar advocaten proberen pro bono rechtsbijstand te bieden. Asielzoekers worden niet gewezen op de mogelijkheid om bescherming te vragen. Sommige mensen vertellen zelfs expliciet van de overheid gehoord te hebben dat er geen procedure bestaat. Hoewel de procedure er officieel in voorziet dat mensen doorverwezen kunnen worden naar de UNHCR, zijn bij Amnesty op dit moment nog geen gevallen bekend waarin daadwerkelijk bescherming is verleend en het dossier is doorverwezen naar de UNHCR.

Volgens de Curaçaose overheid voldoet de artikel 3-procedure, maar ze erkent wel dat er in het overheidsapparaat een gebrek aan kennis is over de procedure. De secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken van Curaçao stelde op 2 mei 2018, dus bijna een jaar nadat de procedure was ingegaan, 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. In plaats van opvang en een beschermingsprocedure is er echter sprake van een actieve verwijderingsstrategie. In 2017 zijn ruim 1.500 vreemdelingen uitgezet, onder wie zo'n 1.200 Venezolanen. In de eerste vier maanden van 2018 werden 475 vreemdelingen uitgezet, onder wie bijna 400 Venezolanen.

Amnesty heeft ook een aantal zorgpunten geformuleerd rondom de detentie van Venezolanen. In Curaçao is er geen opvang voor asielzoekers. Er is alleen detentie. Direct na aanhouding of melding worden mensen, in afwachting van een beslissing over een eventueel beschermingsverzoek of van uitzetting, standaard gedetineerd. Amnesty constateerde zeer zorgwekkende omstandigheden, zoals overbevolking, slechte hygiëne in de badruimtes, ongeschikte slaappleatsen en een gebrek aan privacy. Ook is er onvoldoende medische en andere zorg voor kwetsbare of zieke mensen.

Geïnterviewde Venezolanen in de SDKK-gevangenis vertelden over bestraffende en vernederende behandeling. Ook werden verschillende gevallen van mishandeling, seksueel misbruik en seksuele intimidatie gemeld. Gezien de kwetsbare positie van de migranten, was het voor hen niet mogelijk om hierover bij de autoriteiten te klagen. De omstandigheden waaronder de migranten op het politiebureau van Rio Canario werden vastgehouden, waren volstrekt ontoereikend. Vlak na het uitkomen van het rapport van Amnesty zijn de cellen op het politiebureau gelukkig buiten gebruik gesteld, maar detentie in de barakken onder slechte omstandigheden blijft plaatsvinden. Kinderen worden niet in deze barakken gedetineerd maar worden gescheiden van hun ouders opgevangen in jeugdinstellingen.

Als we het hebben over wat de hulp is van het Koninkrijk en in het bijzonder van Nederland, dan is de vraag hoe Curaçao en Nederland zo effectief mogelijk kunnen samenwerken om de situatie voor Venezolanen en Curaçao menswaardig te maken en het systeem in lijn te brengen met internationale standaarden. Vooralsnog waren de reacties van beide overheden om de problemen op te lossen zeer afhoudend. Op 18 mei 2018 stelde Staatssecretaris Knops dat, zolang de Curaçaose overheid zich houdt aan het internationale recht, bemoeienis van het Koninkrijk niet past. In een uitzending van ZEMBLA van oktober 2018 zei de Minister van Justitie van Curaçao, de heer Gregory, dat de 3 EVRM-procedure niet veel vorm heeft gekregen om een aanzuigende werking te voorkomen. Inmiddels lijkt discussie niet meer te gaan over de vraag of hier internationaal erkende mensenrechten geschonden worden. De Nederlandse

overheid heeft benoemd dat het asielbeleid in Curaçao op meerdere punten niet voldoet aan de standaarden van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Je zou daarmee kunnen zeggen dat de tijd nu wel is gekomen om in actie te komen.

In dat kader wil ik graag artikel 43 van het Statuut aanhalen, dat stelt dat elk van de autonome landen zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, en rechtszekerheid en deugdelijkheid van het 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. Op basis van artikel 43 is dus ook de Nederlandse overheid als land binnen het Koninkrijk medeverantwoordelijk voor de situatie, alsook voor de oplossing.

De kleine schaal van Curaçao en de toename van de aantallen Venezolanen die naar het eiland komen, worden vaak benoemd. De premier van Curaçao, de heer Rhuggenaath, heeft publiekelijk een beroep gedaan op artikel 36 van het Statuut, waarin staat dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen. Daarbij kijkt hij expliciet naar Nederland als grootste land binnen het Koninkrijk.

Amnesty is bezorgd over de mensenrechtensituatie van Venezolanen op Curaçao. Door het gebrek aan opvang verdwijnen veel mensen in de illegaliteit. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor mensenhandel en uitbuiting. Het gebrek aan opvang en begeleiding draagt bij aan een verslechtering van de algehele situatie op Curaçao. De Nederlandse overheid heeft € 132.000 ter beschikking gesteld om de detentiefaciliteiten op Curaçao beter geschikt te maken voor vreemdelingen. Voorwaarde zou zijn dat deze plannen voldoen aan de mensenrechtenstandaarden. Amnesty is verbaasd over de keuze van juist deze investering, allereerst omdat asielzoekers, vluchtelingen en migranten niet geholpen zijn met detentie. Zij zijn wel geholpen met opvang, medische zorg en juridische bijstand. Asielzoekers horen niet in detentie maar in opvangcentra. Ook zijn de risico's op mensenrechtenschendingen in detentie juist het grootst. Het huidige detentiebeleid van de Curaçaose overheid is niet conform mensenrechten. Detentie wordt gebruikt om af te schrikken en mensen terug te sturen. Er is geen individuele screening naar de noodzaak en proportionaliteit van de detentie.

Daarnaast kent de Curaçaose overheid geen alternatieven voor detentie. Zonder grondig toezicht en rechtsbescherming zullen ook de rechten van mensen en detentie geschonden worden. Nederland biedt technische en juridische ondersteuning door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Er hebben verschillende werkbezoeken over en weer plaatsgevonden door ambtenaren vanuit Nederland en door ambtenaren vanuit Curaçao. Wat Amnesty betreft mist deze inzet de urgentie waar de huidige situatie om vraagt. We hebben het hier immers om een situatie waarin nog niemand bescherming heeft kunnen krijgen. De Nederlandse overheid stelt dat er eerst een formele hulpvraag moet komen. Het is niet duidelijk hoe deze gesprekken lopen.

Het is wel duidelijk dat dit al een tijdlang gezegd wordt. Als mensenrechtenorganisatie zijn wij ongeduldig. Het probleem is groot en er is veel hulp nodig. Zolang er niets gedaan wordt om te helpen, blijven de mensenrechten op grote schaal geschonden worden. Vorige week sprak het Comité tegen Foltering zijn zorgen uit over de detentieomstandigheden en het ontbreken van een asielprocedure op Curaçao. Het comité benadrukte in zijn aanbevelingen: «to ensure that the European Netherlands provide necessary assistance in establishing these procedures, fully in accordance with article 43 of the Kingdom's Charter, providing the promotion and protection of human rights as a Kingdom affair.» Met deze woorden wil ik graag eindigen.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank, mevrouw Verburg, ook voor de concrete inkleuring van de situatie en de urgentie. We gaan naar de heer Van Zutphen, Nationale ombudsman.

De heer **Van Zutphen**: Dank u wel, voorzitter, voor de kans om hier een paar dingen te zeggen. Ik zal niet herhalen wat anderen al zo mooi hebben opgeschreven in het rapport van Amnesty en het rapport van de heer Hirsch Ballin en anderen, maar ik zal wel een paar dingen zeggen die mij en ook de collega's overzee aan het hart gaan. We hadden het al even over wat de Nationale ombudsman kan doen. In ieder geval kan hij wat op de BES-eilanden doen. Bonaire, Saba en Statia zijn ook mijn werkterrein. Ook daar, in ieder geval op Bonaire, speelt het probleem rondom Venezolaanse vluchtelingen.

In verband met de mensenrechten en de Ombudsman, noemde u de Paris Principles. Ik denk dat zowel de Nationale ombudsman in Nederland als de Ombudsman op Sint-Maarten als de Ombudsman op Curaçao voldoen aan de Paris Principles. Dat betekent onafhankelijke, zelfstandig gepositioneerde overzicht-, «oversight»-instituten, die ook iets zouden kunnen zeggen op het terrein van de mensenrechten. Dat doen wij ook. Een ombudsman kan niet meer zijn of haar werk doen als mensenrechten daar geen deel van zouden uitmaken. Dat zal ik ook morgen zeggen op een wat grotere bijeenkomst. Mensenrechten zijn onlosmakelijk verbonden met het werk van de Ombudsman.

Ik heb daarbij wel een hartenkreet: laten we het zover laten komen dat Aruba echt een ombudsman krijgt. Een van de grote problemen in het Koninkrijk is dat Aruba dat niet heeft. Dat betekent dus dat toezicht op de Arubaanse overheid ontbreekt; zelfs het ombudstoezicht is niet aanwezig op Aruba. Dat is ernstig, want ook op Aruba is het probleem – daar hebben wij hier nog niet veel over gesproken – rondom Venezolanen die daarnaartoe gaan en in de illegaliteit blijven groot, naar wij horen als wij daar zijn en met mensen spreken.

Ik zou graag twee dingen uit elkaar willen halen: aan de ene kant de problemen rondom de vluchtelingen, asielzoekers, vreemdelingen zoals we die besproken hebben, aan de andere kant de detentiesituatie. Ik wijs u op een uitspraak van het Hof in Straatsburg van enkele weken geleden. Ik meen, uit mijn hoofd, dat het de zaak-Corallo heet. Dan gaat het over de politie-inrichting in Philipsburg. Vernietigend, vernietigend. Het is onbegrijpelijk dat dit in ons Koninkrijk voorkomt. Als u leest wat daar wordt gezegd over de manier waarop ons Koninkrijk zich heeft uitgelaten in de procedure – «wij weten eigenlijk niet wat er gebeurt, want we zijn niet op de hoogte; we hebben geen informatie» – dan word ik letterlijk heel erg verdrietig.

U moet weten dat ik ook vijf jaar als rechter op Curaçao heb gezeten. Ik heb Koraalspecht gezien, ik heb Bon Futuro gezien en nu de SDKK. Wij zeggen al twintig jaar dat het niet kan wat daar gebeurt, dus daar moet echt hoognodig op welke manier dan ook iets gaan gebeuren. We kunnen het wel hebben over wetten, verdragen en toepassingen, maar het gaat erom dat het daar echt verandert. Niet alleen voor degenen die vreemdeling en vluchteling zijn en die inderdaad in de opvang thuishoren niet in detentie, maar ook voor degenen die wel in detentie thuishoren zijn de omstandigheden erbarmelijk en beneden alle peil. Ik ben ook heel blij met het rapport van de heer Hirsch Ballin, die zegt dat er eenheid hoort te zijn in het Koninkrijk als het gaat om dat soort fundamentele rechten. Wie daarvoor moet zorgen, interesseert mij niet, als er maar voor gezorgd wordt. Ik zeg daar wel bij dat de ombudsmannen met elkaar denken dat ze het goede voorbeeld geven als het gaat over wat er moet gebeuren en welke rol we zouden kunnen vervullen.

Daarom is wat mij betreft hier ook het rapport van collega Concincion, de Ombudsman van Curaçao, aan de orde waarin hij heel duidelijk heeft geschreven over de problematiek van de Venezolaanse asielzoekers,

vreemdelingen en vluchtelingen op Curaçao, over wat daar aan de hand is, over de omstandigheden waaronder mensen moeten verblijven in de barakken van de SDKK, over de omstandigheden in de internaten waar de kinderen kunnen worden geplaatst, over wat er op dit moment mis is aan de omstandigheden daar, over wat er zou moeten gebeuren, en over de verlegenheid van de Curaçaose overheid om stappen te nemen. Ik kan wel heel erg kritisch zijn op de regeringen van de landen daar of op onze eigen regering als het gaat om de BES-eilanden, maar het gaat ook om geld. Uiteindelijk gaat het om geld. Als we kijken naar de manier waarop er is gesproken over de Sint-Maartense zaak en de situatie op het politiebureau in Philipsburg, dan is er bij de 40.000 mensen die op Sint-Maarten wonen onvoldoende draagkracht om een detentiecentrum of een politiecel neer te zetten die aan de eisen voldoet. Dat moet dus op een andere manier. Als het gaat over Koraalspecht, het SDKK of iets anders, dan gaat het er uiteindelijk om dat er iets moet gebeuren waardoor we de standaarden handhaven. Ik ga niet zeggen hoe dat beleid of die wetten eruit zouden moeten zien – dat is mijn rol niet – maar het is wel mijn rol en die van mijn collega's om erop te wijzen dat we duidelijk onder de standaarden aan het werk zijn en dat we die situatie al heel lang laten bestaan. Er is door de Ombudsmannen al heel vaak op gewezen dat het niet kan, net zoals door anderen, bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens, ook als het gaat om de BES-eilanden, en dat we meten met twee maten. Dus ik hoop dat er iets gaat gebeuren waardoor we iets doen met al die belangrijke aanbevelingen. Het CPT kwam al even ter sprake. Er zijn rapporten over Caribisch Nederland, ook over Sint-Maarten, gemaakt en er zijn aanbevelingen gedaan voor de detentiesituatie, maar die worden niet nagekomen en niet uitgevoerd. Ik wil dit korte verhaal graag afsluiten – en daarna vragen beantwoorden of kritiek van u aanhoren – met te onderstrepen dat in het Statuut staat: de wil elkander bij te staan. Die wil hoort ook aan deze kant van de oceaan te bestaan. Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank, meneer Van Zutphen. Ik stel voor dat we eerst een rondje doen met een aantal feitelijke vragen en verduidelijkende vragen. Vervolgens kunnen we nog wat inzoomen op de kernvraag waarmee we begonnen zijn. Daar wil ik u alle vijf bij betrekken. Aan de ene kant hebben we een urgente situatie en verdragsrechtelijke verplichtingen, maar we hebben ook een verdeling van verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk tussen landen en het Koninkrijk, en de rol van Nederland in dat geheel. Dat lijkt me dus iets voor de laatste vragenronde omdat we daar ook mee begonnen waren. Maar er zijn ook dingen gezegd die wellicht om verheldering vragen of vervolgvragen oproepen, dus daar maak ik eerst een rondje voor. Ik begin weer aan mijn rechterhand.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Ik heb een vraag aan de vertegenwoordiger van Greenpeace... Amnesty, excuus. Neemt u me niet kwalijk. Ik hoop dat u het als een vleidend misverstand ervaart. Excuus. Ik ben vast niet de enige die met heel veel belangstelling en ook wel enige ontzetting naar dit verhaal geluisterd heeft. Voor een deel was het voor mij nieuw in ieder geval. Mijn vraag is wat zij binnen de gegeven mogelijkheden en randvoorwaarden die eerder ter sprake kwamen, zelf aan interventiekansen ziet voor de Nederlandse regering in de situatie die zij hier beschrijft.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): Ik heb eigenlijk dezelfde vraag, maar mede gericht aan de Ombudsman. Kunnen we instrumenten bundelen, waardoor de impact misschien nog wat groter zou kunnen zijn?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik heb een feitelijke vraag aan mevrouw Verburg. We hebben het net over zeeschepen gehad, ook onder Nederlandse vlag. Wat doen ze op die schepen? Heeft u daar ook onderzoek naar kunnen doen? Is daar inderdaad toegang tot een asielprocedure? En zijn er op het land beslissingen tot asiel? Heeft u die gezien? Zijn er rechterlijke beslissingen? Is daar op de een of andere manier iets van te zien?

Ten slotte heb ik nog een vraag aan mevrouw Broekhuijse om het iets duidelijker te krijgen. U gaf aan dat de waarborgfunctie pas achteraf en een soort interventie is. Tegelijkertijd zegt u dat bijstand volgens de bijstandsbepaling uit artikel 36 in principe op verzoek, maar ook zonder verzoek kan worden verleend. Dring je bijstand dan op? Wat is het verschil tussen bijstand zonder verzoek en een interventie? Hoe verhouden die twee zich tot elkaar?

Mevrouw **Meijer** (SP): We hebben nu heel veel gehoord over Curaçao. Heel goed om te weten. Heel erg om te weten ook. Maar wat weten we over Bonaire en Aruba?

De heer **Bosman**: Ik heb een heleboel vragen, voorzitter. Allereerst aan de heer Van Zutphen, die vrij stellig bepaalt dat er geen draagkracht is voor de verbetering van de...

De heer **Van Zutphen**: financiële draagkracht.

De heer **Bosman**: Ja. Maar dan moet je ook concluderen dat hotels en grootverdieners geen belasting betalen. Mijn vraag is waar het idee van de heer Van Zutphen vandaan komt dat er onvoldoende financiële middelen zouden zijn als de regering daar geen actie op onderneemt. Ik vind dat vrij stellig neergelegd. Dan moet je volgens mij het totaalpalet bekijken. Ik hoor dus graag van de heer Van Zutphen of hij het totaalpalet kan benoemen.

Aan mevrouw Broekhuijse zou ik het volgende willen vragen. Het probleem waar ik mee zit, is dat, als we in gesprek zijn met de collega's van de andere parlementen, zij heel erg staan op hun eigen autonomie. Zij ervaren de bemoeienis van Nederland als vervelend. Ik heb twee jaar geleden in dit huis tijdens het IPKO aangegeven dat wij ons zorgen maakten over de instroom van Venezolanen. Ik werd weggehoord. Allereerst was het probleem niet zo groot en waar bemoeide ik me eigenlijk mee. Dan is de vraag: als ik het zie aankomen en het parlement van Curaçao zegt «ho ho, dat gaat je niet aan», heb ik dan de plicht, zoals u zegt, om toch in te grijpen?

De **voorzitter**: Een aantal vragen om verheldering en een aantal vragen die de slag maken naar de laatste vraag over waar precies de verantwoordelijkheden liggen. Ik begin maar gewoon aan de rechterkant, bij mevrouw Verburg.

Mevrouw **Verburg**: Dank u wel voor de vragen. Ik zal van links naar rechts antwoorden. U vroeg wat Amnesty binnen de gegeven mogelijkheden aan kansen ziet voor Nederland om hier verder iets in te betekenen. Wat wij tot nu toe zien is dat het wachten op een formele hulpvraag de situatie op dit moment niet verder brengt. Mensenrechten blijven geschonden worden. Het absolute recht van artikel 3 EVRM blijft geschonden worden. Wat wij adviseren, ook in ons rapport, is dat de landen goed samenwerken. Ik denk dat Nederland hier ook een actievere rol in kan nemen om te helpen met het formuleren van een dergelijke hulpvraag. Er zit heel veel tussen het waarborgen achteraf en het interveniëren. Ik denk dat het belangrijk is dat er een manier van samenwerken gevonden wordt die daartussenin zit, waarbij beide landen op een respectvolle manier met

elkaar kunnen samenwerken om een einde te maken aan de mensenrechtenschendingen.

Mevrouw Strik vroeg naar de situatie op de schepen.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Mag ik iets vragen? Stel dat de bereidheid om de hulpvraag te stellen aldaar afwezig is of niet voldoende zichtbaar wordt. Zijn we dan uitgepraat?

Mevrouw **Verburg**: Deze vraag wil ik ook graag bij mijn collega's neerleggen, maar we hebben het over absolute rechten. Het gaat om het risico dat iemands leven bij terugkeer naar Venezuela ernstig in gevaar komt. Het gaat niet alleen om mensen die vanwege de algemene situatie in Venezuela vluchten, maar ook om politieke vluchtelingen.

De **voorzitter**: De verantwoordelijkheidsverdeling waarnaar de heer Rinnooy Kan vraagt, pakken we dan zo meteen nog even op.

Mevrouw **Verburg**: Ik zou zeggen dat er bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ook procedures kunnen worden aangespannen vanuit Curaçao, die dan ook weer bij het Koninkrijk der Nederlanden zelf terecht zullen komen. Het Koninkrijk der Nederlanden zal daar ook op aangesproken worden, net als in de zaak-Corallo. Dan de situatie op de schepen. Voor zover ik heb begrepen leggen de schepen toch aan in de havens van Curaçao. Op het moment dat zij daar aanleggen, worden zij door het personeel van de basis zodra zij om bescherming vragen in detentie geplaatst. Het is dus geen situatie waarbij ze op zee zelf onderschept worden. Het gebeurt echt allemaal na binnenkomst in Curaçao. Je ziet wel dat de meeste Venezolanen ongezien het eiland op weten te komen. Dat zijn ook degenen die in de illegaliteit verdwijnen. De mensen die onderschept worden en bescherming proberen te vragen, worden in detentie geplaatst. Dan volgt eigenlijk al snel een proces dat leidt tot uitzetting. U vroeg ook of wij beslissingen hebben gezien of bekend zijn met zaken van mensen die asiel hebben aangevraagd. Wij kennen een aantal zaken. Het doet zich in zeer beperkte mate voor, zoals ik aangaf. We kennen geen gevallen waarbij daadwerkelijk 3EVRM-bescherming is verleend. Wel weten we dat er mensen zijn die een beroep op de 3EVRM-procedure hebben gedaan. Onder hen is bijvoorbeeld ook een ambtenaar die aangifte heeft gedaan van stembusfraude bij de laatste verkiezingen in Venezuela. Dit is dus echt een zaak die serieus onderzocht moet worden onder de 3EVRM-procedure, maar aan deze persoon is medegedeeld dat er geen procedure was. Hij bevindt zich in SDKK-gevangenis, ondanks een uitspraak van de rechter dat hij wel degelijk toegang zou moeten krijgen tot de procedure, ook al heeft hij hier pas een beroep op gedaan nadat hij Curaçao was binnengetreten. Er lijkt echter nog steeds geen beweging in deze situatie te zitten.

De **voorzitter**: Dan ga ik naar mevrouw Broekhuijse.

Mevrouw **Broekhuijse**: Dank u wel voor de vragen. De vragen over het waarborgen achteraf en hoe het vooraf zit hangen eigenlijk met elkaar samen. Om het zo zuiver mogelijk te houden kan hierover in het kader van gelijkwaardigheid politiek van alles geroepen worden. Als jurist ben ik er vooral bezorgd over of het recht goed wordt toegepast. Het moet juridisch zuiver blijven. Ik blijf erbij dat artikel 43, lid 2 inderdaad achteraf is. Ik weet dat de mensen overzee het er vaak niet mee eens zijn of het bemoeienis vinden. Ik denk dat dat vooral politiek is. Als er van Nederland wordt verwacht dat er iets gebeurt, dan heeft Nederland ook een wettelijke verplichting en dan moet het zich aan het Statuut en de wet houden.

De **voorzitter**: U zegt nu «Nederland». Even voor de helderheid: gaat het dan om het Koninkrijk of het land Nederland?

Mevrouw **Broekhuijse**: Sorry, u stelt die vraag terecht. Het gaat dan om het land Nederland als grootste Koninkrijkspartner. Op dat moment treedt het Koninkrijk, of beter gezegd de rijksregering, op grond van artikel 51 van het Statuut op. Maar ik ben het ook eens met collega Hirsch Ballin. Waarom zou je daarop wachten en met lede ogen toezien wat voor erge situaties daar gaan ontstaan? Ik noem artikel 36 van het Statuut. Ik heb de officiële toelichting bij me en daarin staat dat landen elkaar ook moreel dienen te steunen en elkaar dienen te helpen. Eigenlijk leid ik daaruit af dat op het moment dat ze op de eilanden verdragsverplichtingen zijn aangegaan en Nederland signaleert dat het niet goed gaat, zij moreel verplicht zijn om die verdragsverplichtingen na te leven en de hulp van Nederland te aanvaarden. Hoe daar invulling aan wordt gegeven, is vooral een politiek punt. Maar het moet gebeuren. Daarvoor bestaat een rechtsgrond.

De heer **Bosman**: Als het rechtsgeldig is, dan is het ook afdwingbaar, want anders heeft het geen zin. Dus wat is de afdwingbaarheid van de rechtsgeldigheid die we nu bespreken, als we zeggen dat we het politiek gewoon los kunnen laten?

Mevrouw **Broekhuijse**: Als het afdwingbaar is, dan neem ik aan dat Nederland zijn standpunt als grootste Koninkrijkspartner inneemt en dat Statuut gaat handhaven.

De heer **Bosman**: Maar hoe dan? Dan moet ik de mariniers naar Curaçao sturen om te gaan handhaven, want anders gaat het niet gebeuren. Heb ik dan het recht om mariniers te sturen of is het mijn plicht om mariniers te sturen?

Mevrouw **Broekhuijse**: Het is sowieso de plicht om in de eerste plaats met een maatregel te komen. Die maatregel moet zo min mogelijk ingrijpend zijn. U weet beter dan ik wat er op dat moment zou moeten gebeuren of wat de rijksregering dan volgens u zou moeten doen. Er zal wat moeten komen.

De **voorzitter**: Misschien is de vraag wat er moet gebeuren vooral een politieke vraag.

Mevrouw **Broekhuijse**: Precies. Maar we weten dat er wat moet gebeuren.

De **voorzitter**: De vraag is even of we die aan de deskundigen kunnen stellen. Misschien kunnen we een vorm vinden waarop de deskundigen wel kunnen antwoorden.

De heer **Bosman**: Het gaat mij om de juridische afdwingbaarheid. Hoe gaan we dit juridisch afdwingen? Dat is echt het probleem dat we met z'n allen hebben. In de politiek praten we over en weer en dat blijft voor eeuwig zo. Curaçao wil iets niet en wij wel of Curaçao wil iets wel en wij niet. Hoe dwing je dat dan af? Waar zit die afdwingbaarheid in het Statuut?

Mevrouw **Broekhuijse**: Die zit in de eerste plaats in de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur. Ik zit even hardop te denken. Dit weet collega Hirsch Ballin waarschijnlijk wel.

De heer **Bosman**: Dit is een heel lastig dilemma. Dat is heel simpel.

De **voorzitter**: Wilt u allen in de microfoon praten? Want we worden gestreamd.

Dit raakt precies aan de hoofdvraag. Als er een verantwoordelijkheid voor het Koninkrijk ligt, wat doet het Koninkrijk dan en wat doen de landen daarbinnen? Wilt u dit nog aanvullen, mevrouw Broekhuijse? Ik geef zo dadelijk ook nog de heer Hirsch Ballin het woord. Wil de heer Van Zutphen nog antwoorden op de overige vragen in dit rondje?

De heer **Van Zutphen**: Ja, op een paar. De vraag over het bundelen van de instrumenten is heel ingewikkeld. Dat blijkt ook maar weer aan deze tafel. Dit raakt aan de discussie die er moet zijn. Ik ben erg geneigd om te redeneren vanuit het Koninkrijk als verdragspartner bij het EVRM, met alle verplichtingen die daarbij horen en de instituties die dat horen te garanderen in het hele Koninkrijk. Dan komen we bij de rijksregering terecht. Ik kijk vooral naar de burgers die zich in ons Koninkrijk bevinden, hetzij als gedetineerde, hetzij als asielzoeker, hetzij als burger op een eiland ergens in het Caribisch gebied of in Loppersum. Zij hebben allemaal bijna hetzelfde paspoort. Ook in Nederland hebben we het een en ander te stellen met asielzoekers, vreemdelingen en vluchtelingen. Venezolanen komen niet alleen naar Aruba maar ook naar Spanje. Wij werken samen met de collega's in Spanje en die komen het met enige regelmaat ook daar tegen. Het is niet een geïsoleerd probleem op de eilanden. De verlegenheid van de oplossing is niet alleen een verlegenheid van het Koninkrijk en de landen, maar een verlegenheid van iedereen in de westerse wereld; laat ik het maar even zo zeggen. Je wordt geconfronteerd met mensen die terecht hun heil elders zoeken. Voor mij is het grote probleem – dat is al eerder aan de orde geweest – dat het onderscheid tussen degenen die zich economisch naar Curaçao of Aruba verplaatsen dan wel als vluchteling en asielzoeker niet wordt gemaakt. Er vindt geen beoordeling plaats. Dat maakt het extra ingewikkeld en dat leidt er bij mij toe om te zeggen: iedereen die daar gedetineerd is, zit daar eigenlijk ten onrechte omdat die eerste schifting niet is gemaakt.

Ik ben geen financieel expert, meneer Bosman, maar als een hotel geen belasting betaalt, dan lijkt mij dat geen argument om iemand maar in SDKK te detineren. Dat lijkt mij niet te kloppen. Als het geld kost om ervoor te zorgen dat mensen worden gedetineerd, worden opgesloten of asiel verleend krijgen naar de standaarden die wij allemaal hebben onderschreven, dan moeten we dat gewoon doen. Ik kan de rijksbegroting niet bekijken, maar het geld dat op Sint-Maarten beschikbaar zou moeten zijn voor politiecellen wordt nu uitgegeven aan de daken die er nog steeds af liggen. Dat begrijp ik heel goed. Op Curaçao zijn we al twintig jaar bezig om het voor elkaar te krijgen, maar het lukt op de een of andere manier niet. Dat zei ik net ook al in mijn eerste termijn. Dat lijkt mij niet een financieel probleem, maar een kwestie van zorgen dat de middelen er zijn en de wil om het te realiseren. Maar ik ben geen Cft en ook geen Rekenkamer.

De heer **Bosman**: Het heeft wel met elkaar te maken, want het is een politieke keuze van het land. Het gaat om politieke keuzes van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Als Sint-Maarten geen belasting heft over allerlei activiteiten die daar plaatsvinden, dan kunnen we heel makkelijk zeggen: ze hebben geen geld. Nee, er is geld zat op Sint-Maarten. Zeker voor Irma was er geld zat. We praten al vanaf 2010 over gevangenis. Daar zijn plannen van aanpak voor gemaakt, maar er is geen politieke wil op Sint-Maarten om het te doen. Dan kunnen we vrij makkelijk zeggen: het ligt aan Nederland; regel dat, stuur dat geld en fix het. Datzelfde geldt voor Curaçao.

De **voorzitter**: De hoofdvraag gaat op dit moment niet over de financiën, maar over de verantwoordelijkheidsverdeling. De vraag is: als dat niet gebeurt, wat betekent dat dan, ook voor de vragen hier?

De heer **Van Zutphen**: Ik ben heel makkelijk in het beantwoorden van dit soort vragen. Het moet gewoon gebeuren vanuit degene die daar vastzit. Dan kun je wel zeggen dat het een politiek spel of iets anders is, maar wij hebben nu mensen in gevangenissen en politiecellen zitten die daar op deze manier gewoon niet thuishoren. Het is mijn rol om dat overal waar ik kom onder de aandacht te brengen. Dat doe ik ook hier. Natuurlijk zijn er allerlei andere situaties. Ik ben ook strafrechter geweest op Sint-Maarten, dus ik weet precies waar meneer Bosman het over heeft, maar daar heb ik het vandaag niet over. Ik heb het over de verantwoordelijkheid, die in eerste instantie bij het Koninkrijk ligt, om ervoor te zorgen dat we onze verdragsverplichtingen naleven en mensen behoorlijk – dat is een ombudsterm – behandelen.

U vroeg nog naar een uitspraak van een rechter. Er is een uitspraak uit 2016 van het gerecht van Sint-Maarten dat een beroep op de asielprocedure heeft verstaan als een beroep op artikel 3 van het EVRM. Op die manier is de zaak toen beslist.

Tot zover, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank. We komen zo nog terug op de kernvraag van de verantwoordelijkheidsverdeling. Mevrouw Broekhuijse wil daar nog wat over zeggen.

Mevrouw **Broekhuijse**: Ik vind het een te belangrijke zaak om maar gewoon wat te roepen, dus ik zoek het liever even uit. Het is net als bij Twee voor twaalf. Dan heb je ook nog even de tijd. Zodra het in de rijksministerraad wordt besproken en er een beslissing over komt, dan kan de gevolmachtigd Minister aangeven dat hij het er niet mee eens is. Dan volgt de artikel 12-procedure, het voortgezet overleg met evenveel gevolmachtigde Ministers als Nederlandse Ministers plus de Minister-President, in de hoedanigheid van het Koninkrijk. Uiteindelijk komt daar een beslissing uit. Het kan zijn dat de Caribische landen het daar nog steeds niet mee eens zijn, maar dat is wel de procedure.

De **voorzitter**: Ik kijk even of de heren Hirsch Ballin en Den Heijer in deze fase nog iets hebben aan te vullen op de dingen die al gezegd zijn en de vragen die zijn opgeroepen. Meneer Den Heijer.

De heer **Den Heijer**: Ik onderschrijf geheel wat Hirsch Ballin in eerste termijn heeft gezegd, namelijk dat het voor internationaal juristen, net als voor de Ombudsman, tamelijk makkelijk is, want interne staatkundige verhoudingen kunnen nooit een rechtvaardiging zijn voor het niet-nakomen van internationale verplichtingen. Als de constatering is dat die staatkundige verhoudingen daar wel een structurele belemmering voor zijn, hebben we staatkundig een probleem.

Ten tweede de reikwijdte van de waarborgfunctie, artikel 43, lid 2. Ik ben daar geen expert in. Ik ben geen expert staatsrecht, maar ik begrijp dat een van de standpunten is dat die alleen aan de orde zou zijn om achteraf de zaak te herstellen. Er wordt dus niet preventief ingegrepen. We weten al twintig jaar dat het niet pluis is in de gevangenis op Curaçao. Is er dan nog sprake van preventie? Nee, ten aanzien van die situatie zijn de voorwaarden vervuld om te grijpen naar de waarborgfunctie van artikel 43, lid 2. Of dat ook geldt voor de bescherming van vluchtelingen weet ik niet. Ik heb in mijn inleiding gezegd dat men onderzoek ging doen toen men de begroting van Aruba in 2014 niet vertrouwde. Op basis van welke bevoegdheid dat precies gebeurde, weet ik niet, maar ik kan wel een analogie maken naar de situatie van nu.

De heer **Hirsch Ballin**: Misschien is het goed om nog even terug te gaan naar de aanleiding voor het uitbrengen van het advies door de Adviesraad Internationale Vraagstukken. We hebben wat hoofdpunten in een soort hand-out naar u toe gestuurd. De aanleiding daarvoor is dat we iets zien wat eigenlijk niet moet kunnen. We zien namelijk dat er op het onderwerp van de rechten van de mens – we hebben het dus niet over specifieke rechten die per nationaliteit, tussen landen, kunnen verschillen – verschillen zijn in binding en dat er daardoor ook verschillen in naleving zijn tussen de landen van het Koninkrijk. Natuurlijk mogen er verschillen zijn in de manier waarop je de rechten van de mens realiseert. Die kunnen bestaan tussen staten en ook binnen staten. Maar dit mag niet betekenen dat de rechten van de mens worden geschonden. Een schending van de rechten van de mens is evident iets wat we niet mogen willen. Daarvoor is in het Statuut ook geen enkele rechtvaardiging te vinden. Integendeel, het Statuut is erop gebaseerd dat we met het Koninkrijk als geheel en met alle onderdelen daarvan willen voldoen aan de kenmerken van een democratische rechtsstaat. Dat blijkt van de eerste tot de laatste bepaling. Daar horen de rechten van de mens bij. Daarmee is het dus op geen enkele manier in overeenstemming te brengen als zich toestanden voordoen – daarover is vanmiddag gesproken – die in strijd zijn met de menselijke waardigheid.

Dan komt daarna de vraag aan de orde wie er op welk moment en op welke manier iets aan moet doen. Ik onderstreep nogmaals wat collega Den Heijer net zei, namelijk dat bij het nakomen van de verplichting om de rechten van de mens te beschermen en te verwerkelijken interne problemen geen argument mogen zijn. Wat ik naar voren heb gebracht over het Statuut, ook op basis van eigen ervaring met het Statuut, is dat het Statuut ons niet in de weg zit, tenzij we willen dat het ons in de weg zit. Het Statuut zit ons niet in de weg, tenzij we dat willen. En bij dit onderwerp moeten we dat niet willen.

Wat de wederzijdse hulp en bijstand betreft: je kunt die hulp en bijstand geven, maar je kunt die ook niet geven. Dat behoort tot de variëteit binnen het Koninkrijk. Maar bij de fundamentele rechten en vrijheden geldt dit niet. We kunnen van mening verschillen over hoe we dat «waarborgen» opvatten. Maar laten we die fundamentele rechten en vrijheden niet trekken in een soort schematisch denken, waarbij het ofwel zit in de vrijblijvendheid van «hulp en bijstand kun je geven, maar die kun je ook achterwege laten», ofwel in ingrijpende maatregelen, gebaseerd op artikel 51, die je desnoods met de sterke arm moet afdwingen. Daar zit een heleboel tussenin. Laten we het Statuut als een geheel zien, juist in het licht van die mensenrechten, waarmee we ons als Koninkrijk naar buiten en in het Statuut naar binnen hebben verbonden. Laten we dan zoeken naar de geschikte vormen om dat te realiseren. Dat kunnen praktische maatregelen zijn. Denk aan praktische hulp, samenwerkingsregelingen, rijkswetten of algemene maatregelen van rijksbestuur. Het kan op vele manieren. Het Statuut zit ons daar niet bij in de weg, tenzij we het willen. En bij dit onderwerp mogen we dat niet willen. Het is mijn overtuiging dat als je dit aan de hand van de ervaringen goed overbrengt bij mensen, ongeacht hun kijk op autonomie en de ervaringen die men heeft, de conclusie moet zijn dat we schendingen daarvan niet mogen laten voortbestaan en ook niet laten ontstaan.

De **voorzitter**: Dank. Daarmee zijn we bij het laatste deel van ons gesprek. Als ik zo de verhalen hoor, constateer ik dat de urgentie onderstreept wordt. Er is gewoon een verdragsrechtelijke verantwoordelijkheid, waar volgens u niet heel veel speelruimte in zit. Als het Koninkrijk die verantwoordelijkheden heeft en als die primair moeten worden uitgevoerd door de afzonderlijke landen – ook daar hoor ik weinig discussie over – is het wel de grote vraag op welk moment je constateert dat die verantwoordelijkheid niet op de juiste manier of niet volledig

wordt ingevuld. Wat is dan de vervolgverantwoordelijkheid van het Koninkrijk als geheel? En wat is de vervolgverantwoordelijkheid van het grootste land daarbinnen? Ook daarover zegt u: die is er, linksom of rechtsom. Maar ons dilemma zit dan in de vragen waar, hoe dan en wat betekent dat dan. Ik wil u uitnodigen om op dit laatste punt de vragen nog wat aan te scherpen. Misschien kunnen we uw wijsheid hierover inwinnen.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Zou ik misschien mogen reageren op wat de heer Hirsch Ballin zojuist zei?

De **voorzitter**: Als u niet al te ver afwijkt van deze kernvraag.

De heer **Rinnooy Kan** (D66): Ik dacht het niet, maar anders moet u mij maar corrigeren. Doet u dat vooral. Hij begon met een afbakening en op het moment dat het voor mij interessant werd, hield hij op. Hij verdedigde de stelling dat er een hele reeks aan tussenliggende mogelijkheden bestaat tussen de twee extremen die aan de orde kwamen. Ik zou graag wat beter willen begrijpen welke mogelijkheden dat zijn. Is het niet zo dat al die mogelijkheden vooronderstellen dat er een bereidheid aan gene zijde is om daaraan bij te dragen? Als die bereidheid ontbreekt, zijn we dan uitgepraat, of niet?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): In het verlengde daarvan: ik proef hier een zorg over wat er moet gebeuren als Curaçao of een ander land het echt niet wil. Moeten we dan naar de rechter stappen? Zijn de besluiten die we nemen dan wel rechtsgeldig? Misschien kunt u daar nog wat verder op ingaan. Is de juridische grondslag zodanig dat we daar niet bang voor hoeven zijn? Is de rechtsgrondslag inderdaad geldig, mocht er een rechterlijke toets overheen gaan?

Je hebt natuurlijk een informatiebasis nodig om welke stap dan ook te zetten. Ik heb het idee dat we eigenlijk al meer dan genoeg weten om zo'n beslissing te nemen, maar misschien is het wel nog steeds noodzakelijk dat er ook vanuit het Koninkrijk zelf of vanuit de Koninkrijksregering zelf stappen worden gezet om dat onderzoek te doen. Kan dat op dezelfde grondslag? Ik heb het idee dat die twee heel belangrijk zijn om zeker te zijn van welke stappen je kunt zetten.

De heer **Sini** (PvdA): Ik schrik een beetje van de situatie. Kunt u, zonder in politieke discussies te vervallen, stellen dat het Koninkrijk niet in staat is om de rechten van de mens in alle delen van het Koninkrijk te handhaven, te respecteren, en dat het Koninkrijk de ondertekende verdragen dus niet naleeft?

De heer **Bosman**: Ik snap dat het vrij makkelijk is om vanuit uw positie te zeggen: «Het moet gewoon geregeld worden. Het staat er allemaal en het ligt er allemaal, dus regel het nou maar gewoon. Het is juridisch afdwingbaar, dus doe het.» Maar dan begint bij mij de discussie. Dan ga ik met mijn collega's in gesprek over de vraag: hoe dan? We voeren nu heel erg de discussie over vluchtelingen en mensenrechten. Het is absoluut gerechtvaardigd om daar een serieuze discussie over te voeren, maar we praten ook al tien jaar over de financiën en over goed bestuur. Als we in dit kader de discussie voeren, heb ik dan ook het recht om in te grijpen in de financiën, om het bestuur aan de kant te zetten en om te zeggen: laten we maar gewoon ingrijpen, want dit wordt het niet? Ik zit met de hoe-vraag. Ik snap dat het juridisch mag, maar hoe dan?

De **voorzitter**: We hebben bij de uitnodiging vermeld dat we het over de verdragsrechtelijke kant zouden hebben, want anders wordt het heel

breed. Als er iets zou moeten gebeuren, wat dan en hoe? Dat is volgens mij de terugkerende vraag. Helpt u ons met uw wijsheid.

De heer **Van Zutphen**: Ik denk daar natuurlijk vaak over na en u loopt daar al lang en vaak tegenaan. Ik vind de justitiesamenwerking en de manier waarop de rechtspraak is georganiseerd een buitengewoon goed voorbeeld van de manier waarop mensen lokaal deel uitmaken van de rechterlijke macht. Ik noem de wijze waarop de Nederlandse collega's de aantallen die nodig zijn vervolmaken en hoe de rechtspraak daar voldoet aan de standaarden die door zowel Straatsburg als door onze eigen Hoge Raad worden gesteld. Als we kunnen kijken hoe het kan dat het daar wel lukt en als we daarvan kunnen leren, dan zouden we een stap kunnen maken. Ik heb samen met mijn collega's op Sint-Maarten, met mevrouw Arduin, gekeken naar wat er in de hersteloperatie na Irma gebeurt. We hebben daarover samen geschreven aan de beide regeringen en we zijn samen aan de slag gegaan om te zorgen dat het beter wordt. We staan elkaar echt bij, ook bij de onderzoeken die gedaan worden. Datzelfde geldt straks voor meneer Concincion. We gaan bekijken wat er gebeurt met de IND. Nederlandse ambtenaren zijn op Curaçao aan het werk. Daar gaan we samen naar kijken. Dat is ons onderwerp in januari. Ik denk dat een aantal mensen, dus niet instituties, erin slaagt om een paar stappen te zetten. Ik denk dat daarvan geleerd kan worden. Dat zou mijn echte antwoord zijn. Als er dingen minder gaan, laten we dan eens kijken of we kunnen leren van de dingen die wel goed lopen, want die zijn er ook. Ik ben altijd bereid om daar met de collega's en u verder over te praten. Waarom lukt het ons wel? We kunnen daar eerst op reflecteren en vervolgens vertellen wat het is. We moeten samen aan hetzelfde werken met hetzelfde doel voor ogen en in ons achterhoofd. Voor ombudsmannen gaat het uiteindelijk om een behoorlijke overheid. Die verschilt van hier tot daar, maar wat we willen, is hetzelfde en daar begint het volgens mij mee: samen hetzelfde willen.

De **voorzitter**: Dank. Mevrouw Broekhuijse, ik zag dat u uw vinger opstak.

Mevrouw **Broekhuijse**: Dank u wel. Ik sluit me er geheel bij aan dat het erom gaat dat je het samen wil en dat bij beiden hetzelfde doel voor ogen staat. Ik wil even teruggaan naar de juridische grondslag. Artikel 43 van het Statuut staat centraal. Voordat dat kan worden ingeroepen, zal je moeten monitoren. Als je vroegtijdig signaleert dat iets fout gaat, dan kan je al een beroep doen op samenwerking om dat te voorkomen. Het is ook een plicht om dat te doen, want zij zijn primair verantwoordelijk. Als dat niet gebeurt, dan heb je op grond van artikel 43, lid 2 van het Statuut de juridische mogelijkheid om in te grijpen. Je zou ook kunnen aangeven: wij vinden het ook heel vervelend om met deze rijks-AMvB te komen en daarom zouden wij er heel erg aan hechten om met jullie aan tafel te zitten, zodat we samen tot maatregelen kunnen komen. Zodra die er zijn en wij daar allebei gelukkig van worden, kan die rijks-AMvB worden ingetrokken. Misschien is dat politiek gezien wishful thinking – dat weet ik niet – maar dit zou juridisch wel een zuivere manier zijn.

De **voorzitter**: Als wij geen wensen zouden hebben, dan zouden we ook niet meer in de politiek actief zijn, dus in die zin mag wishful thinking hier ook altijd. Maar de puzzels zijn daarmee niet opgelost. Ik kijk nog even naar de heer Hirsch Ballin.

De heer **Hirsch Ballin**: De zojuist besproken punten brengen ons naar de kern van de praktische problematiek. Het is natuurlijk ook een praktisch vraagstuk, waarbij ik er niet van uit zou willen gaan dat dit onderwerp, het vermijden van mensonwaardige toestanden, na het constateren ervan niet bespreekbaar zou zijn tussen de regeringen van het Koninkrijk. Het is net

zo goed bespreekbaar in het overleg dat de ombudsmannen met elkaar voeren, bij de bezoeken door het College voor de Rechten van de Mens of in het overleg van uw commissie met de counterparts daar. Ik zie niet zo veel in de werkhypothese dat het niet bespreekbaar zou zijn en dat het enige wat ons rest ofwel drastisch ingrijpen is ofwel erin berusten. Ik vind ook niet dat er een reden is gebleken om dat aan te nemen.

Mijn praktische benadering ervan zou zijn: begin met er aandacht aan te geven. Dat is ook de benadering van de AIV. We hebben geconstateerd dat bij de verschillen in het aanvaarden van mensenrechtenverdragen het helemaal niet gaat om een afwijzing van de binding aan die mensenrechtenverdragen door de andere landen van het Koninkrijk. Misschien is dat in een enkel geval zo, maar dan is de reden vaak dat men er nog niet aan toe is. In de meeste gevallen is er te weinig aandacht voor en komen de vragen niet expliciet op tafel bij de goedkeuringsprocedure in de Staten-Generaal. Onze aanbeveling in dit rapport is vooral: begin met aandacht geven aan mensenrechten en aan de realiseringsvoorwaarden. Als er praktische problemen zijn, maak die dan bespreekbaar tussen de landen van het Koninkrijk om ze op te kunnen lossen. Dat geldt ook hiervoor.

Ik denk dat het daarom ook van belang is dat we nog even stilstaan bij artikel 43, maar niet om hier uit te spinnen welke mogelijke verschillen van interpretatie er zijn. Als we zeggen dat het eerste lid over groen licht gaat betrekking tot de naleving van fundamentele rechten en vrijheden en dat het tweede lid over rood licht gaat, dan moeten we ons misschien afvragen waar het oranje licht is gebleven. Ik denk dat we daar onze aandacht op zouden moeten richten. Als de lichten op oranje staan, dan dreigt er iets mis te gaan of dan gaat het misschien op een aantal punten al mis of ernstig mis. Maar dat is nog geen situatie waarin er tegen de zin van de landsregering moet worden ingegrepen. Dan moet je doen aan fact finding, monitoring en overleg en dan moet je oplossingen en benaderingen creëren die echt helpen. Dat kan inhouden dat je helpt bij het formuleren van een regeling voor de behandeling van asielverzoeken die op maat is gemaakt voor de situatie op de eilanden. Dat kan betekenen dat er gerichte hulp wordt gegeven voor een opvangsituatie die niet neerkomt op een detentie waarin ouders en kinderen worden gescheiden of waarbij mensen de mogelijkheid wordt ontnomen om hun rechten in te roepen. Als dit allemaal niet werkt, dan kan het ook betekenen wat er iets moet gebeuren wat verdergaat. Maar het oranje licht, het monitoren, het overleggen en het proberen te voorkomen dat de lichten op rood springen, is wat hier urgent aan de orde is.

De **voorzitter**: Meneer Bosman wil even tussendoor. Daarna kom ik bij de heer Den Heijer.

De heer **Bosman**: Ik wil een hele kleine anekdote vertellen. We zijn afgelopen juni op Sint-Maarten geweest. De gevangenis aldaar is een punt van aandacht. Ik noem de gevangenis Point Blanche. De muur is stuk en dat is allemaal heel lastig. Dat is al sinds 2010 onderdeel van het plan van aanpak, maar daar gebeurt niks mee. We waren toen in gesprek met de Minister-President en een aantal Ministers, waaronder de Minister van Justitie. Hij zei letterlijk: als er niks gebeurt en het probleem erg genoeg wordt, dan is het een probleem van het Koninkrijk. Dat was de mentaliteit van een collega-minister aan de overkant die verantwoordelijk is voor beleid. Hij zei gewoon: als ik maar lang genoeg achteroverleun, is het vanzelf jullie probleem. Hoe ga je daar dan mee om?

De **voorzitter**: De heer Den Heijer wil nog even reageren.

De heer **Den Heijer**: Het enige wat ik nog wil aangeven, is dat de wil om samen te werken van twee kanten moet komen. Er is een hulpvraag

gedaan door Curaçao als het gaat om de opvang van Venezolaanse vluchtelingen. Er vindt hulp en samenwerking plaats, maar dat gebeurt met allerlei reserveringen, die ook worden ingegeven door de zorg: we gaan niet ineens zakken met geld naar Curaçao sturen; moeten we wel meewerken als die mensen daar corrupt zijn of de zaak niet op orde hebben? Dus ook aan de Nederlandse kant is er geen volledige bereidwilligheid om de schouders eronder te zetten omdat er allerlei reserves zijn ten aanzien van de samenwerking met Curaçao. Er ontstaat dus een zekere impasse.

De **voorzitter**: Mevrouw Verburg, wilt u nog iets toevoegen op dit moment? Dat is niet het geval. Dan de laatste mogelijkheid voor de mensen aan deze kant om nog een vraag te stellen. Mevrouw Strik, kort.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik wil graag een heel andere vraag stellen, die hier nog niet aan de orde is geweest. We hebben te maken met een regionale migratiecrisis vanuit Venezuela. Maar een fractie van de Venezolaanse vluchtelingen bevindt zich in de landen van het Koninkrijk. Hoe kijkt u aan tegen de verantwoordelijkheid of de mogelijkheid van de Koninkrijksregering om ook in de regio een rol te spelen en te zoeken naar regionale oplossingen?

De **voorzitter**: Nog een laatste andere vraag aan deze kant. Meneer Bosman, nog eentje?

De heer **Bosman**: Misschien is deze vraag buiten de orde, maar ik ga hem toch even stellen. Er werd net gemeld dat het Statuut in het kader stond van de dekolonisatie. Zijn wij nu klaar met de dekolonisatie?

De **voorzitter**: Ik weet niet of die vraag buiten de orde is, maar hij gaat er in ieder geval ver overheen, voor zover die hiervoor geldt. Dat waren de laatste twee vragen. Aan wie mag ik het woord geven? De eerste vraag ging over de regio. Dat is misschien een typische AIV-vraag.

De heer **Hirsch Ballin**: Voor heel veel onderwerpen geldt dat naast de verdragen die voor de hele wereld worden gesloten, ook de regionale verdragen van belang zijn. Dat geldt zeker ook bij de rechten van de mens. Het is aan het Caribisch gebied eigen dat het zich bevindt op een kruispunt tussen Noord-Amerika, Zuid-Amerika en Europa, met bindingen aan alle kanten. Daar kan zeker ook in dit verband gebruik van worden gemaakt.

Dan neem ik ook maar even – al is de orde aan u, voorzitter – de vraag of we klaar zijn met de dekolonisatie. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft na de aanvaarding van het Statuut kenbaar gemaakt dat er gedekoloniseerd was. Dat betekent niet dat het een afgesloten proces is. Het betekent wel dat het oordeel of er reden is om andere stappen te zetten niet aan ons, aan Nederland, is, maar aan de betreffende landen, aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en ook aan de eilanden die geïntegreerd zijn in het Nederlandse staatsbestel. Daarom zijn ook verdere stappen gezet. Die zijn in 2010 gezet. Die zijn niet onvoorwaardelijk gezet. Daar zijn afspraken bij gemaakt, bijvoorbeeld op het punt van het financieel toezicht en dat van de rechtshandhaving. Dat alles past in een opvatting van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden als wederkerig, met veel ruimte voor autonomie, maar met ook een aantal gezamenlijke grondslagen en dat is precies waar de AIV op heeft willen wijzen in verband met de mensenrechten.

De **voorzitter**: Dank. Ik kom tot een afronding van dit gesprek, maar eerst nog de heer Van Zutphen.

De heer **Van Zutphen**: Nog iets over die regionale situatie. Ik maak deel uit van het netwerk van ombudsmannen in het Caribisch gebied, CARAO. Wat we daar zien, bij de collega's, is hetzelfde als wat we hier vandaag bespreken. Er is natuurlijk gebrek aan geld. Het heeft een verleden. Het zijn kleinschalige eilanden, die soms worden overspoeld door vreemdelingen en asielzoekers. Het is bijna niet te bemensen, dat probleem. Iedereen zit eigenlijk met de handen in het haar als zoiets gebeurt, als zo'n land leegloopt, zoals in Venezuela gebeurt, en je daarmee wordt geconfronteerd. Dat kunnen die kleine gemeenschappen niet aan. Dat brengt mij bij iets wat ik eigenlijk aan het begin had willen zeggen. De colonial clause kwam hier aan de orde. Die bestaat natuurlijk niet meer als zodanig in de verdragen, maar ik zou wel willen pleiten voor begrip voor de kleinschaligheid van de eilanden. U weet dat op Bonaire 20.000 mensen wonen. Er zitten zeven mensen in de eilandsraad en die moeten hun eigen wegenverkeerswet opstellen. Wij lachen erom dat ze hem niet hebben, maar het is eigenlijk raar dat we er niet op een andere manier over denken. We moeten ook nadenken over Sint-Maarten, met 40.000 mensen. Die hebben een Minister en een Minister-President. Wij vinden 40.000 in Nederland eigenlijk al te klein om een gemeente te zijn. Als u nadenkt over wat er moet gebeuren, houdt dat alstublieft in uw achterhoofd. Het laatste wat ik zou willen zeggen is: zorg er dan voor dat de counterpart in staat wordt gesteld om met dat grote 17 miljoen mensen tellende Nederland toch, populair gezegd, op een level playing field te komen. Wat daar ontbreekt het aan.

De **voorzitter**: Dank voor uw aanwezigheid. Wat in ieder geval deze middag is onderstreept, is de urgentie van de situatie. U onderstreept terecht ook nog de schaal. Daar zijn we als commissie ons altijd zeer bewust van. Ook is er de zorg over hoe je de verhoudingen tussen Nederland en de landen daar goed houdt en tegelijkertijd de zaken aangepakt kunnen worden en dat je het, als die nog niet aangepakt kunnen worden, vlot kunt trekken. Daar liggen precies onze dilemma's. Vandaar dat we heel erg blij zijn met deze middag en uw inbreng daarin. U heeft misschien niet onze problemen opgelost. Dat was misschien ook wat veel gevraagd, maar u hebt daar wel elementen in aangebracht die helpen precies bij deze fundamentele vraag en die ook zeker zullen terugkomen in een van de eerstvolgende gesprekken die wij hebben vanuit onze commissie en ook vanuit beide Kamers. We zijn daarom ook erg blij dat collega Bosman hier is vanuit de Tweede Kamer. In januari spreken wij op Sint-Maarten met de collega's uit het Koninkrijk, als parlementariërs onderling. We hebben natuurlijk elk in ons eigen land en met onze eigen regering dit gesprek te voeren. We hebben ook te vragen hoe we onze collega-parlementariërs kunnen ondersteunen in wat zij daar te doen hebben om de zaken aan te pakken en te verbeteren. Dat is in ieder geval een gesprek dat we vanuit de commissies regelmatig voeren. Heel veel dank meneer Den Heijer, meneer Van Zutphen, meneer Hirsch Ballin, mevrouw Broekhuijse en mevrouw Verburg voor uw inbreng. De verschillende punten waren heel complementair in het beeld dat u geschetst heeft. Ter informatie nog even: er komt een woordelijk verslag van deze bijeenkomst. Dat zal in januari worden geagendeerd in de commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer. Ik kan me zomaar voorstellen dat wij een kopietje sturen naar de Tweede Kamer, al is het maar voor de heer Bosman. Ook zijn collega's zijn er wellicht nog in geïnteresseerd. Over dit onderwerp zullen we doorspreken in januari. Het rapport van de Curaçaose ombudsman dat de heer Van Zutphen noemde, zullen we verspreiden in de commissie. Ook daar zullen we ons voordeel mee doen. Nog ter informatie: bij de uitgang liggen hardcopy's van het rapport van Amnesty en van de AIV. De digitale versie hebben de commissieleden in ieder geval al in bezit. Wat de aanwezigen nog in hun bezit hebben, is een pas. Die mag u niet houden. Dus als u die zo meteen

weer even inlevert bij de staf, dan komt daar alles helemaal weer goed.
Daarmee sluit ik dan deze deskundigenbijeenkomst.

Sluiting 17.59 uur.