

Vergaderjaar 2024–2025

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 oktober 2024

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben in hun commissievergadering van 18 juni 2024 beraadslaagd over uw brief van 15 mei 2024 ter aanbieding van de Rapportage 2023 – Internationale Menschenrechtenprocedures.²

Naar aanleiding hiervan is op 26 juni 2024 een brief gestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister heeft op 19 augustus 2024 een uitstelbericht gestuurd en op 15 oktober 2024 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Karthaus

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toerenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Kamerstukken I 2023/24, 32 735, R.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 26 juni 2024

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben in hun commissievergadering van 18 juni 2024 beraadslaagd over uw brief van 15 mei 2024 ter aanbieding van de Rapportage 2023 – Internationale Mensenrechtenprocedures.³ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, mede namens de leden van de fracties van **D66** en de **PvdD** hebben naar aanleiding van deze brief een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van de **SP** en **Volt** sluiten zich aan bij de gestelde vragen.

De leden hebben met interesse kennisgenomen van de Rapportage 2023 – Mensenrechtenprocedures.

In het jaar 2023 is er in vijf zaken sprake van een veroordeling van Nederland door het EHRM. Dat is een significante toename ten opzichte van 2022. Kunt u voor ieder van die vijf zaken aangeven op welke wijze u voornemens bent aan die uitspraken uitvoering te geven? Kunt u daarbij uiteenzetten zowel welke individuele maatregelen als algemene maatregelen genomen zullen worden teneinde vergelijkbare schendingen in de toekomst te voorkomen?

Op pagina 12 van de rapportage wordt beschreven wanneer een zaak door het Comité van Ministers onder verscherpt toezicht wordt geplaatst. Dat gebeurt als «een zaak bijzonder ernstig is of indien onvoldoende voortgang wordt geconstateerd in de naleving van de uitspraak». Kunt u uiteenzetten welke zaken waarbij Nederland is veroordeeld op dit moment onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers staan? Kunt u daarbij voorts uiteenzetten welke individuele en/of algemene maatregelen u voornemens bent te nemen teneinde aan die uitspraken te voldoen en onder het verscherpt toezicht uit te komen?

In het bijzonder willen de leden aandacht vragen voor twee zaken. Allereerst de interim resolutie die het Comité van Ministers 13 juni 2024 aannam over de executie van het arrest *Murray v. the Netherlands* (No. 10511/10) uit 2016: «little tangible progress has been reported» et cetera. Het Comité «decided to transfer this case to the enhanced supervision procedure». Kunt u uiteenzetten waarom deze uitspraak niet wordt nageleefd? Wat is nu de stand van zaken en welke maatregelen worden genomen om alsnog voortgang te maken in de naleving van deze uitspraak?

In de tweede plaats: de rapportage meldt op pagina 34 de zaak *Corallo* (29593/17) uit 2018. In december 2023 heeft het Comité van Ministers «expressed serious and continued concern regarding the persisting lack of material progress in the conditions of detention at the Philipsburg Police Station». Kunt u uiteenzetten waarom de algemene maatregelen uitblijven? Wat bent u voornemens te doen om alsnog op korte termijn aan deze uitspraak te voldoen?

In de rapportage wordt melding gemaakt van het gebruik van de mogelijkheid om te interveniëren in procedures voor het EHRM. Kunt u aangeven of er andere zaken zijn dan die worden genoemd, waarin u

³ Kamerstukken I 2023/24, 32 735, R.

heeft geïntervenieerd? Kunt u voorts uiteenzetten wat het beleid is rondom het al dan niet interveniëren? Welk afwegingskader hanteert u hierbij? Wordt er interdepartementaal afgestemd of Nederland al dan niet intervenieert? En probeert u daarbij op te trekken met gelijkgestemde landen, bijvoorbeeld in de Poolse «rule of law-zaak» genoemd op pagina 30? Is er een mechanisme om op een meer structurele wijze naar de uitspraken van het EHRM te kijken en naar de vraag of Nederland al dan niet moet interveniëren, bijvoorbeeld in ieder geval in grote richtinggevende zaken, zoals die voor de Grote Kamer? Graag ontvangen de leden een toelichting.

In de rapportage wordt melding gemaakt van een aantal zaken waarbij een minnelijke schikking is getroffen. Welk mechanisme bestaat er om na te gaan of klachten waarin is geschikt, signalen bevatten voor structurele problemen? Wordt hiervan in het kader van een lerende overheid een analyse gemaakt, zodanig dat uit een dergelijke zaak signalen kunnen worden opgepakt en noodzakelijke verbeteringen worden doorgevoerd?

De Benedenwindse eilanden, waaronder Aruba en Curaçao, kampen al een aantal jaren met de opvang van duizenden vluchtelingen afkomstig uit Venezuela. De omstandigheden van de vreemdelingendetentie bleken voor de Nederlandse staat van dusdanig slechte aard dat Nederland besloot om de financiële steun aan Curaçao te bevriezen, opdat de vreemdelingendetentie zou verbeteren.⁴ In 2023 heeft het kabinet een reactie gegeven op het rapport «Curaçao: weinig verbetering in de bescherming van Venezolanen» van Amnesty International.⁵ Uit dat rapport blijkt voor Amnesty International dat de meeste plannen van de Curaçaose overheid niet zijn uitgevoerd en Amnesty International moedigt de Curaçaose regering dan ook aan om de mensenrechtensituatie van Venezolanen te verbeteren. De leden krijgen graag een update van de mensenrechtensituatie anno 2024, specifiek betreffende de detentieomstandigheden van de Benedenwindse eilanden van de regering. In welke mate heeft hulp van de IND, die toeziet op optimalisatie van de vreemdelingenketen, bijgedragen aan het verlenen van bescherming aan vreemdelingen? Loopt de bestaande beschermingsprocedure inmiddels in lijn met internationale verdragen waaraan de Benedenwindse eilanden gebonden zijn? Kunt u voorts een update geven over de verhoudingen anno 2024 tussen enerzijds om op grond van de verplichting van het Koninkrijk mensenrechten in alle gebiedsdelen te waarborgen en anderzijds de autonomie van de Benedenwindse eilanden? Wat is het instrumentarium dat de Nederlandse regering zou kunnen gebruiken om, binnen de werking van het Statuut van het Koninkrijk, de detentieomstandigheden te verbeteren?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 29 augustus 2024 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

⁴ kamerbrief-inzake-uitvoering-van-motie-koekkoek-over-schriftelijke-reactie-op-bevindingen-uit-het-rapport-van-amnesty-international.pdf (dossierkoninkrijksrelaties.nl)

⁵ *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200 IV, nr. 76; <https://www.amnesty.nl/actueel/gevluchte-venezolanen-moeten-beter-worden-beschermd>

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2024

Naar aanleiding van de schriftelijke vragen van commissieleden over de Rapportage 2023 – Internationale Mensenrechtenprocedures wil ik u mededelen dat de beantwoording hiervan meer tijd vergt. Nadere afstemming met meerdere ministeries en met Aruba, Curaçao en Sint Maarten is nodig om de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Hierdoor is het niet mogelijk om de beantwoording van deze vragen binnen de gestelde termijn aan uw Kamer te doen toekomen.

Wij streven ernaar de vragen zo snel mogelijk te beantwoorden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2024

Op 12 juli 2024 ontving ik het verzoek van uw commissie om nader in te gaan op een aantal vragen van de commissieleden over de Rapportage 2023 – Internationale Mensenrechtenprocedures. Hierbij ontvangt u mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Asiel en Migratie de beantwoording van deze vragen.

Ter beantwoording van de vragen zijn deze antwoorden als volgt ingedeeld:

1. Tenuitvoerlegging uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Dit onderdeel gaat in op de vragen over de vijf uitspraken waar is vastgesteld dat Nederland mensenrechten heeft geschonden en geeft aan op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de uitspraken.

2. Zaken onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers

Onderdeel 2 betreft de vragen over zaken waarbij sprake was van schendingen van mensenrechten door Nederland en waarbij Nederland onder verscherpt toezicht staat van het Comité van Ministers, en de vragen over de genomen maatregelen om aan die uitspraken te voldoen. De twee zaken onder verscherpt toezicht en de stand van zaken met betrekking tot naleving van deze uitspraken worden uitgelicht.

3. Intervenieren in procedures voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Onderdeel 3 heeft betrekking op de vragen over de mogelijkheid om te intervenieren in procedures voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en het beleid rondom de keuze om te intervenieren.

4. Procedure voor minnelijke schikkingen

Onderdeel 4 betreft de vragen over de keuze om wel of niet te schikken in een zaak en de lessen die getrokken worden uit deze zaken in het kader van een lerende overheid.

5. Mensenrechten en vreemdelingendetentie in Aruba, Curaçao en Sint Maarten

1.1. Beschermingsprocedure

2.1. Detentieomstandigheden

3.1. Mensenrechtensituatie in het Koninkrijk en middelen waarmee Nederland de detentieomstandigheden kan verbeteren

Onder 5 wordt ingegaan op de vragen over de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de situatie in (vreemdelingen)detentie en geleverde ondersteuning aan de vreemdelingen- en detentieketen van de Caribische landen, en de waarborgfunctie in relatie tot het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.

1. Tenuitvoerlegging uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Zoals is toegelicht in de rapportage, houdt het Comité van Ministers van de Raad van Europa toezicht op de naleving van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens («EHRM») door de betreffende lidstaat of lidstaten. Het Comité van Ministers wordt hierin ondersteund door een afdeling van het Secretariaat van de Raad van Europa, het «*Department for the Execution of Judgments*» (*Execution*

Department). Uitgangspunt voor de toezichtprocedure is het «Action Plan» dat de betreffende lidstaat binnen zes maanden na het onherroepelijk worden van de uitspraak in kwestie voorlegt aan de Raad van Europa. In het Action Plan zet de lidstaat uiteen op welke wijze het uitvoering geeft aan de uitspraak van het EHRM, zowel wat betreft de individuele maatregelen als de algemene maatregelen. Voor wat betreft de vijf zaken waarin het EHRM in 2023 een schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens («EVRM») door Nederland heeft vastgesteld, heeft de regering binnen de termijn van zes maanden een Action Plan ingediend.⁶ In deze Action Plans zet de regering uiteen welke individuele en algemene maatregelen genomen zijn of nog zullen worden genomen om de betreffende uitspraak van het EHRM uit te voeren. Daarnaast legt de regering uit wat er wordt gedaan om in de toekomst vergelijkbare schendingen te voorkomen. Hieronder wordt per zaak uiteengezet met welke individuele en algemene maatregelen Nederland uitvoering geeft aan de genoemde vijf uitspraken van het EHRM.

C.M.C. t. Nederland (zaaknr. 34507/16) en S.S. t. Nederland (zaaknr. 61125/19)

Deze zaken gaan over het recht om in een strafprocedure getuigen te (doen) ondervragen (artikel 6 leden 1 en 3 sub d van het EVRM).

Het Comité van Ministers heeft besloten om het toezicht op de naleving van deze uitspraken te scharen onder het toezicht betreffende de eerdere uitspraak in zaak V.K. t. Nederland (zaaknr. 2205/16, uitspraak van 19 januari 2021). Hierdoor wordt in een groepsactieplan gerapporteerd over de naleving in de drie zaken. In augustus 2024 heeft Nederland een bijgewerkt groepsactieplan ingediend met informatie over deze zaken.

Als onderdeel van de te nemen individuele maatregelen is aan zowel C.M.C. als S.S. het door het EHRM toegekende bedrag voor de proceskosten en geleden (im)materiële schade vergoed. Zoals ook de in uitspraak zelf is vermeld, biedt het Nederlandse strafrecht (artikel 457 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering) de Hoge Raad de mogelijkheid om op verzoek van de procureur-generaal of de gewezen verdachte een veroordeling te herzien. Een herziening is mogelijk nadat het EHRM heeft vastgesteld dat het EVRM (of een protocol bij dit verdrag) is geschonden in de procedure die tot een veroordeling heeft geleid.⁷ Op 9 mei 2023 heeft de Hoge Raad het verzoek van C.M.C. als ook het verzoek van S.S. tot herziening gegrond verklaard en de zaak naar gerechtshof 's-Hertogenbosch verwezen, opdat het gerechtshof de zaak opnieuw berecht en afdoet.⁸ Beide zaken zijn nog in behandeling. Op 10 juni 2024 heeft het gerechtshof de zaak van C.M.C. ter zitting behandeld. De zaak van S.S. is verwezen naar de rechter-commissaris om getuigen te horen.

Wat betreft de algemene maatregelen die de regering zal nemen om de uitspraken uit te voeren, is geconstateerd dat er geen sprake is van nationale wetgeving die strijdig is met het EVRM. De eerdere uitspraak van het EHRM in de zaak V.K. t. Nederland, over de reikwijdte van het ondervragingsrecht, is onder de aandacht gebracht van de Raad voor de Rechtspraak, de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Binnen het

⁶ De ingediende Action Plans zijn online beschikbaar op <https://hudoc.exec.coe.int/>

⁷ Intussen voorziet artikel 457 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering ook in de mogelijkheid van herziening van een strafzaak op grond van een beslissing van het EHRM waarbij een klacht van de rol is geschrapt, nadat de regering een eenzijdige verklaring heeft afgelegd dat in dat voorkomende geval het EVRM geschonden is. Maar ten tijde van communicatie van deze klachten door het EHRM aan de regering bestond die mogelijkheid nog niet.

⁸ HR 9 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:684 en HR 9 mei 2023, ECLI:NL:HR:2023:685.

Openbaar Ministerie hebben zogeheten kwaliteitsofficieren diverse handvatten verstrekt om de uitspraak van het EHRM te verduidelijken en in de praktijk toe te passen. Op 20 april 2021 heeft de Hoge Raad een nieuw overzichtsarrest over het ondervragingsrecht gewezen.⁹ Daarin heeft de Hoge Raad, onder meer, toegelicht dat de uitspraak van het EHRM in de zaak V.K. t. Nederland aanleiding gaf tot bijstellen van eisen die in eerdere rechtspraak door de Hoge Raad waren geformuleerd over onderbouwing van verzoeken van verdediging tot oproepen en horen van getuigen. In gevallen waarin een getuige een belastende verklaring heeft afgelegd, moet volgens de Hoge Raad het belang bij het oproepen en horen van die getuige worden voorondersteld. Dat betekent dat van de verdediging geen nadere onderbouwing van dit belang mag worden verlangd. Dit arrest is uitgebreid besproken in de juridische vakliteratuur en heeft sindsdien brede navolging gekregen in de jurisprudentie.

C.J.J.L. e.a. t. Nederland (zaaknr. 56896/17; 56910/17; 56914/17; 56917/17; 57307/17)

In deze zaken heeft het EHRM een schending geconstateerd van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering (artikel 11 van het EVRM) omdat de nationale rechter niet had getoetst of de arrestatie, vervolging en veroordeling van verzoekers gerechtvaardigd waren onder artikel 11 van het EVRM. Het ging om een samenkomst in 2011 in Amsterdam waarmee de ontruiming van een kraakpand werd verhinderd.

Nederland heeft in augustus 2024 een Action Plan ingediend over de naleving van deze uitspraak. Hierin is vermeld dat als onderdeel van de individuele maatregelen de proceskosten en geleden (im)materiële schade zijn vergoed. De Hoge Raad heeft op 11 juni 2024 de verzoeken tot herziening van de strafzaken van verzoekers naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM toegewezen en de zaken naar gerechtshof Den Haag verwezen opdat deze opnieuw zullen worden berecht en afgedaan.¹⁰

Ten aanzien van de algemene maatregelen is van belang dat sinds de feiten van deze zaak in 2011 de juridische praktijk is gewijzigd. Het lokaal gezag gaat ervan uit dat iedere demonstratie, ook een ordeverstoring, binnen de Wet openbare manifestaties valt, wat betekent dat artikel 11 van het EVRM in beginsel van toepassing is. Alleen demonstraties waarbij de organisatoren of deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben of waarbij geweld wordt gebruikt, worden in de huidige praktijk niet beschermd door artikel 11 van het EVRM. Het Openbaar Ministerie of de rechter toetst of het ingrijpen van de autoriteiten in een vreedzame demonstratie – bijvoorbeeld in de vorm van strafrechtelijk optreden – noodzakelijk en proportioneel is in een democratische samenleving, in overeenstemming met het toetsingskader dat het EHRM uiteen heeft gezet in de onderhavige uitspraak. In het Action Plan is toegelicht dat de regering meent dat vanwege deze gewijzigde praktijk een situatie zoals zich heeft voorgedaan in onderhavige zaak zich niet snel zal herhalen. Voor een nadere toelichting verwijs ik ook naar de *Verzamelbrief demonstratierecht* van 19 april 2024, nr. 34324–12.

K.A. t. Nederland (zaaknr. 8757/20)

In deze zaak heeft het EHRM vastgesteld dat het intrekken van de verblijfsvergunning van verzoeker en het opgelegde inreisverbod een ongerechtvaardigde inbreuk vormden op zijn recht op respect voor het

⁹ HR 20 april 2021, ECLI:NL:HR:2021:576

¹⁰ HR 11 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:843, ECLI:NL:HR:2024:844, ECLI:NL:HR:2024:845, ECLI:NL:HR:2024:846, ECLI:NL:HR:2024:847.

privéleven (artikel 8 van het EVRM). De besluiten om de verblijfsvergunning in te trekken en het inreisverbod op te leggen waren genomen op openbare orde gronden naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling van verzoeker voor een zedendelict. De strafrechter had vastgesteld dat verzoeker ten tijde van het plegen van het delict verminderd toerekeningsvatbaar was.

Op 1 maart 2024 heeft Nederland in het Action Plan uiteengezet dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst («IND») op 11 augustus 2023 verzoeker heeft laten weten dat het besluit van 13 april 2018 waarbij zijn verblijfsvergunning is ingetrokken en hem een inreisverbod van tien jaar is opgelegd, is ingetrokken. Verzoeker is verzekerd dat zijn verblijfsvergunning niet opnieuw ingetrokken zal worden op basis van dezelfde feiten.

In het Action Plan is ook beschreven dat de IND de besluitvorming over het al dan niet intrekken van de verblijfsvergunning van een vreemdeling op openbare orde gronden¹¹ aanhield in zaken waarin de rechter, die de vreemdeling strafrechtelijk veroordeelde ook had vastgesteld dat de vreemdeling ten tijde van het plegen van het delict verminderd toerekeningsvatbaar of volledig ontoerekeningsvatbaar was. De zaken van vreemdelingen die volledig ontoerekeningsvatbaar waren, werden sinds 26 november 2021 aangehouden naar aanleiding van een advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming («RSJ») over vreemdelingen in de maatregel ter beschikkingstelling («tbs»)¹². Zaken van vreemdelingen aan wie een tbs-maatregel met dwangverpleging was opgelegd, werden sinds 19 april 2023 aangehouden naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State («ABRvS») van 17 april 2023.¹³ In die uitspraak oordeelde de ABRvS dat de IND bij besluitvorming over de intrekking van de verblijfsvergunning van een tbs-gestelde vreemdeling de redelijkerwijs voorzienbare gevolgen van die intrekking op het verloop van een tbs-behandeling moet betrekken.

Sinds dit jaar heeft de IND de hierboven beschreven aangehouden besluitvorming weer opgepakt. In de zaak K.A. t. Nederland was er sprake van een aanzienlijk tijdverloop tussen de bevoegdheid om het verblijfsrecht op grond van openbare orde in te trekken en het moment van de daadwerkelijke intrekking. Die situatie was uitzonderlijk. Er waren nog twaalf zaken waarbij vergelijkbare omstandigheden speelden. In zeven van die zaken is de tbs-maatregel inmiddels beëindigd en is intrekken op grond van de openbare orde niet meer aan de orde. In vijf zaken is berust in verblijf. In overige zaken waarin moet worden beslist over het al dan niet intrekken van een verblijfsvergunning op openbare orde gronden, worden de omstandigheden en criteria die door het EHRM in de zaak K.A. t. Nederland zijn genoemd (waaronder ontoerekeningsvatbaarheid of verminderde toerekeningsvatbaarheid), indien en voor zover van toepassing in de individuele zaak, expliciet meegewogen. In de relevante werkinstructie voor beslismedewerkers van de IND is dat inmiddels uitdrukkelijk opgenomen.¹⁴ Het hangt van de individuele omstandigheden van het geval af hoe de belangenafweging op grond van artikel 8 van het EVRM uitvalt en wat de gevolgen voor de vreemdeling zijn. De IND streeft

¹¹ Artikel 20 lid 1 onderdeel b gelezen in samenhang met artikel 22 lid 2 onderdeel c Vreemdelingenwet 2000.

¹² Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), *Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen*, januari 2021, online beschikbaar op [file:///H:/Downloads/Advies+2020-01+Vreemdelingen+tbs%20\(1\).pdf](file:///H:/Downloads/Advies+2020-01+Vreemdelingen+tbs%20(1).pdf)

¹³ ABRvS, 17 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1483.

¹⁴ Informatiebericht (IB) van de IND «Omgaan met criminele antecedenten (openbare orde) binnen de asiel- en nareisprocedure», IB 2023/87, versie 29 december 2023, onder 4.2.1, online beschikbaar op https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1324963_1/1/.

ernaar zo spoedig mogelijk richting betrokkenen aan te geven in welke zaken wordt berust in verblijf en dus (behoudens nieuwe omstandigheden) niet tot intrekking op openbare orde gronden zal overgaan.

A.M.A. t. Nederland (zaaknr. 23048/19)

In deze zaak heeft het EHRM vastgesteld dat Nederland artikel 3 van het EVRM (verbod op foltering, wrede, onmenselijke of vernederende behandeling) heeft geschonden door de wijze waarop was besloten om de opvolgende asielaanvraag van verzoeker na een eerdere afwijzing af te wijzen en hem uit te zetten naar zijn land van herkomst, Bahrein. Het EHRM oordeelde dat de besluitvorming niet voldeed aan de procedurele verplichtingen onder artikel 3 van het EVRM. De IND had namelijk het onvertaalde document dat verzoeker, zeer kort voor zijn voorgenomen uitzetting, bij zijn opvolgende aanvraag had overgelegd niet beoordeeld in het licht van alle in het dossier beschikbare informatie over zijn individuele situatie en de situatie in Bahrein. Daarmee was een te beperkte benadering gevolgd die niet voldeed aan de vereisten van zorgvuldigheid en grondigheid van artikel 3 EVRM, zo oordeelde het EHRM.

Op 16 februari 2024 heeft Nederland het Comité van Ministers geïnformeerd over de maatregelen die het heeft genomen ter uitvoering van de uitspraak. Op 30 april 2024 heeft Nederland een Action Plan ingediend. Eerder heeft de regering bij brief van 19 december 2023 de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de regering opvolging heeft gegeven of zal geven aan deze uitspraak voor wat betreft het individuele geval.

Nederland heeft de door het EHRM opgelegde billijke genoegdoening voor geleden immateriële schade voldaan. Nederland heeft en zal in contacten met de Bahreinse autoriteiten op verschillende niveaus consequent het belang benadrukken van een eerlijke rechtsgang en een humane behandeling van gedetineerden, met inbegrip van de detentie-omstandigheden van verzoeker. Een medewerker van de Nederlandse ambassade in Koeweit heeft verzoeker in november 2023 in de gevangenis in Bahrein bezocht. Er heeft een telefoongesprek plaatsgevonden tussen de Nederlandse ambassade in Koeweit en de advocaat van verzoeker waarin deze is geïnformeerd over de procedures voor het aanvragen van alternatieve straffen. Daarnaast heeft de regering over de zaak contact met partijen zoals de Bahreinse Ombudsman, het Nationaal Instituut voor de Mensenrechten in Bahrein en diverse maatschappelijke organisaties. Naar het oordeel van de regering vereist het arrest van het EHRM geen aanvullende individuele maatregelen, aangezien de vastgestelde schending betrekking heeft op de procedurele verplichtingen van de Staat krachtens artikel 3 van het EVRM.

Wat betreft de ter uitvoering van de uitspraak te nemen algemene maatregelen heeft Nederland het Comité van Ministers geïnformeerd dat na de uitzetting in de onderhavige zaak in 2018, de Nederlandse beslissingspraktijk ten aanzien van opvolgende aanvragen ingrijpend is gewijzigd. Dit is in het bijzonder het gevolg van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie («HvJ EU»), en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State («ABRvS»). Het HvJ EU heeft in het arrest in de zaak C-921/19, LH, van 10 juni 2021 geoordeeld dat bij de beoordeling van een opvolgende aanvraag, documenten die niet in aanmerking zijn genomen en onderzocht in eerdere asielprocedures, niet buiten beschouwing mogen worden gelaten op de enkele grond dat de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld of hun herkomst niet objectief kan worden geveri-

fieerd.¹⁵ Dergelijke documenten moeten op dezelfde wijze worden beoordeeld als documenten die zijn overgelegd tijdens de eerste aanvraag om internationale bescherming.

Bovendien heeft het HvJ EU in het arrest in de zaak C-18/20, XY, van 9 september 2021 geoordeeld dat onder nieuwe elementen en bevindingen moeten worden verstaan zowel «elementen of bevindingen die zijn ontstaan nadat de procedure met betrekking tot een eerder verzoek om internationale bescherming definitief was afgerond als elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de afsluiting van de procedure, maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.»¹⁶ Uit dat arrest volgt ook dat aan de verzoeker niet kan worden tegengeworpen dat hij de elementen en bevindingen eerder had kunnen aanvoeren.

De ABRvS heeft naar aanleiding van het arrest LH bij uitspraak van 15 september 2022 uiteengezet dat opvolgende asielaanvragen moeten worden beoordeeld in twee stappen. De eerste stap bestaat uit een beoordeling van de ontvankelijkheid. Daarvoor moet, ten eerste, worden onderzocht of er nieuwe elementen of bevindingen zijn, in algemene zin of op aangeven van de vreemdeling. Ten tweede moet, onder de huidige Nederlandse wetgeving, worden bekeken of die nieuwe elementen of bevindingen relevant kunnen zijn voor de beoordeling van aanvraag. De Nederlandse implementatiewetgeving kent daarmee een minder streng ontvankelijkheidscriterium dan de Procedurerichtlijn, dat stelt dat slechts sprake is van nieuwe elementen en bevindingen als deze de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor asiel. Alleen als er geen nieuwe elementen of bevindingen zijn ten opzichte van de eerdere asielaanvraag, kan de IND de opvolgende aanvraag afwijzen als niet-ontvankelijk en kan de verzoeker worden uitgezet. Gelet op deze jurisprudentie moet in de Nederlandse uitvoeringspraktijk al snel worden geconcludeerd dat er sprake is van nieuwe elementen en bevindingen en wordt daarmee toegekomen aan de tweede stap. Die bestaat uit een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag.¹⁷

De IND heeft de hiervoor genoemde rechtspraak opgenomen in de Vreemdelingencirculaire en werkinstructies en past die toe bij de beoordeling van opvolgende asielaanvragen.

2. Zaken onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers

Het toezicht op de naleving door het Comité van Ministers gebeurt in veruit de meeste zaken volgens de standaardprocedure. Verscherpt toezicht («*enhanced procedure*») wordt gebruikt voor zaken waarin dringende individuele maatregelen vereist zijn, bijvoorbeeld omdat het leven van klagers gevaar loopt, of waarin aanzienlijke structurele en/of complexe problemen zijn geïdentificeerd en statenklachten.¹⁸ Deze procedure is bedoeld om het Comité van Ministers in staat te stellen de voortgang van de uitvoering van een zaak nauwlettend te volgen en om de uitwisseling met de nationale autoriteiten die de uitvoering ondersteunen, te vergemakkelijken. Hiertoe wordt de uitvoering van de zaak van dichtbij gevolgd door het secretariaat en met een grotere regelmaat besproken door het Comité van Ministers.

¹⁵ HvJ EU, 10 juni 2021, Zaak C-921/19, ECLI:EU:C:2021:478.

¹⁶ HvJ EU, 9 september 2021, Zaak C-18/20, XY, ECLI:EU:C:2021:710.

¹⁷ ABRvS, 15 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2699, onder 6.1 tot 6.1.2.

¹⁸ CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 december 2010. Zie ook informatie van het «Execution Department» over de procedure: The supervision process - Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (coe.int)

Van de in totaal 1043 zaken waarover het Comité van Ministers toezicht houdt op de naleving stonden begin 2024 237 zaken onder verscherpt toezicht («*enhanced procedure*») bij het Comité.

Er zijn twee uitspraken tegen Nederland waarvan de naleving onder verscherpt toezicht is geplaatst: F.C. t. Nederland (zaaknr. 29593/17, uitspraak van 9 oktober 2018) is in 2022 onder verscherpt toezicht geplaatst en J.C.M. (zaaknr. 10511/10, uitspraak van 26 april 2016) is in juni 2024 onder verscherpt toezicht geplaatst. In de rapportage 2023 Internationale Mensenrechtenprocedures staat op welke wijze in 2023 uitvoering is gegeven aan beide uitspraken.

F.C. t. Nederland (zaaknr. 29593/17)

Zoals is vermeld op bladzijde 34 van de Rapportage 2023 – International Mensenrechtenprocedures, is over de uitvoering van de uitspraak van het EHRM in de zaak F.C. t. Nederland het Comité van Ministers vanaf 2019 regelmatig geïnformeerd. Op 25 oktober 2023 heeft de regering het meest recente Action Plan ingediend bij het Comité van Ministers. Hierbij is onder meer gerapporteerd over de genomen en op handen zijnde verbeteringen in de voorzieningen in de detentiefaciliteit van het Philipsburg Police Station waar verzoeker werd vastgehouden. Deze verbeteringen zijn gedaan onder meer aan de hand van de laatste aanbevelingen van het *Committee for the Prevention of Torture* van de Raad van Europa. Daarnaast is melding gemaakt van het beleid van het Openbaar Ministerie om voorlopige hechtenis in het Philipsburg Police Station van langer dan tien dagen te voorkomen. Ook is beschreven voor welke dilemma's het Openbaar Ministerie staat vanwege de beperkte detentiecapaciteit op Sint Maarten. Verder is ingegaan op de samenwerking in Koninkrijksverband ter verbetering van het algehele detentiewezen op Sint Maarten. Hoewel het detentiewezen in principe een autonome landsaangelegenheid is, levert Nederland – mede in verband met de uitspraak van het EHRM – op dit terrein substantiële hulp en bijstand aan Sint Maarten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hiertoe incidenteel 30 miljoen euro beschikbaar gesteld. Van dit bedrag is 20 miljoen euro gereserveerd voor de bouw van een nieuwe gevangenis. Hiertoe is een overeenkomst gesloten met het *United Nations Office for Project Services* («UNOPS»). UNOPS zal zorgen voor een ontwerp voor een nieuwe gevangenis en de aanbesteding voor de bouw ervan uitvoeren. Momenteel wordt gewerkt aan een amendement van de overeenkomst waarin ook het projectmanagement over de daadwerkelijke bouw van de nieuwe gevangenis wordt opgenomen. Vanuit eerder genoemde 30 miljoen euro is daarnaast 10 miljoen euro beschikbaar gesteld, om bredere verbeteringen van het detentiewezen te bewerkstelligen. Uit deze middelen is onder andere een subsidie van 500.000 euro toegekend aan het *National Recovery Program Bureau* («NRPB») voor de renovatie van de cellen op het politiebureau van het Philipsburg, waartoe de NRPB opdracht heeft gekregen van de Minister van Justitie van Sint Maarten.

In het kader van het verscherpt toezicht wordt gedebatteerd over zaken tijdens vergaderingen van het Comité van Ministers. Dit geeft de gelegenheid om maatregelen toe te lichten en ook uit te leggen waarom sommige ontwikkelingen wat langer duren. Er kunnen ook vragen worden gesteld. Op 9 juni 2022 en 6 december 2023 is tijdens de vergadering van het Comité van Ministers gedebatteerd over de naleving van de zaak F.C. t. Nederland. Bij deze debatten heeft de Minister van Justitie van Sint Maarten benadrukt dat Sint Maarten vastbesloten is de uitspraak van het EHRM na te leven en toekomstige schendingen wil voorkomen. Hiervoor

wil Sint Maarten het huidige detentiesysteem volledig hervormen en ook alternatieven voor detentie stimuleren.

J.C.M. t. Nederland (zaaknr. 10511/10)

De tweede zaak die inmiddels onder verscherpt toezicht is geplaatst, is J.C.M. t. Nederland. De zaak wordt beschreven op bladzijde 32 van de Rapportage 2023 – Internationale Mensrechtenprocedures en betreft de vaststelling door het EHRM van een schending van artikel 3 van het EVRM omdat de levenslange gevangenisstraf van verzoeker, die aan een ernstige psychische aandoening leed, in Curaçao en Aruba zowel juridisch als feitelijk niet te reduceren was. Hierbij speelde onder meer het ontbreken van enige vorm van psychiatrische behandeling een rol. Verzoeker is in 2014 gratie verleend en de door en namens hem gemaakte kosten en uitgaven zijn in 2016 vergoed. Het Comité van Ministers is hierover geïnformeerd en in 2017, 2019 en 2021 is het Comité van Ministers geïnformeerd over de algemene maatregelen die door Curaçao en Aruba zijn getroffen om herhaling te voorkomen. Op 30 augustus 2023 is opnieuw uitgebreid over de voortgang van deze maatregelen gerapporteerd. Hierbij is ook de situatie op Sint Maarten betrokken. De dialoog met het Comité van Ministers wordt voortgezet.

Het bieden van afdoende psychologische en psychiatrische zorg is een uitdaging in het gehele Caribisch deel van het Koninkrijk, met name door een tekort aan specialistische hulpverleners. Dit tekort treft zowel de algehele bevolking als personen die om verschillende redenen gedetineerd zijn. Dit tekort kan niet op korte termijn worden opgelost, onder meer gelet op de tijd die nodig is om zorgverleners op te leiden. Gelet op de beperkte capaciteit in Nederland is uitzending van personeel naar het Caribisch deel van het Koninkrijk evenmin een optie. Dit geldt evenzeer voor het overbrengen naar Nederland van personen die dergelijke zorg behoeven.

De overheid wil zorgen voor een veilige terugkeer van daders van misdrijven in de samenleving. Voor daders met een psychische stoornis, een verstandelijke beperking of een verslaving is straf (alleen) niet passend. Zij hebben ook behandeling nodig, zoals therapie. Daarom kan geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en verstandelijk gehandicaptenzorg onderdeel zijn van een straf of maatregel. Deze forensische zorg verkleint de kans dat iemand na behandeling opnieuw een misdrijf pleegt.

De noodzaak voor het realiseren van adequate en specialistische zorg voor gedetineerden met psychische problematiek staat bij alle Ministers scherp op het netvlies. Tijdens het afgelopen Justitieel Vierpartijenoverleg («JVO») van juni 2024 is daarom uitvoerig gesproken over forensische zorg en behandeling, de tbs-maatregel en de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen («PIJ»). In april 2024 heeft op Curaçao een gezamenlijke driedaagse Koninkrijksconferentie plaatsgevonden: «*Zorg met Recht – recht op Zorg. Op zoek naar verbetering in het Gedwongen en Forensisch kader*». Hieraan is deelgenomen door bestuurders (onder wie de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming), beleidsmakers, wetenschappers, opleiders en uitvoerend professionals uit zowel de justieketen als uit de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg. Nederland kijkt positief terug op deze conferentie, waaruit is gebleken dat samenwerking, krachtenbundeling en kennisdeling essentieel zijn. De betrokken Ministers onderschrijven de constructieve samenwerking op dit dossier en zien mede door de sterke impact op de samenlevingen binnen het Koninkrijk de urgentie voor concrete vervolgstappen. Deze concrete vervolgstappen vormden een integraal onderdeel van de tijdens het JVO van juni 2024 gemaakte afspraken. In dit kader stemmen de landen in met het programmavoorstel van de Koninkrijksbrede

werkgroep Forensische Zorg, tbs en PIJ voor de benoeming van, en het opdracht geven aan, een programmamanager inclusief het aanstellen van een programmamanager en plaatsvervangend programmamanager. Nederland heeft zich gecommitteerd aan deze inzet en reserveert financiële middelen, expertise en ondersteuning voor een periode van vier tot vijf jaar voor beide functies alsmede voor de inrichting van de projectorganisatie. Aruba, Curaçao en Sint Maarten spannen zich in om middelen, expertise en ondersteuning vrij te maken voor de landelijke projectteams. Een uitvoeringstoets voorafgaand aan de start van het programma zal ervoor zorgen dat de vereiste inzet van de projectteams in lijn is met de beschikbare capaciteit in de Caribische delen van het Koninkrijk. Tijdens het volgende JVO van januari 2025 zal worden besloten over de verdere uitwerking van het ingediende programmavoorstel en zal naar verwachting een programmamanager worden benoemd.

3. Intervenieren in procedures voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

De zaken die in de rapportage worden genoemd zijn de zaken waarin Nederland heeft geïntervenieerd en die nog lopen in 2023 en de zaken waarin het EHRM een beslissing heeft genomen in 2023. Abusievelijk is de Nederlandse interventie in de zaak S-V e.a. t. Rusland (zaaknr. 26302/10) niet in de lijst op bladzijde 59 van de Rapportage 203 – Internationale Mensenrechtenprocedures opgenomen. Deze zaak loopt nog.

In het verleden heeft Nederland in ruim tien zaken geïntervenieerd. In de meeste zaken heeft het EHRM al voor 2023 een definitieve beslissing genomen. Die beslissingen zijn terug te vinden in de eerdere edities van de Rapportages Internationale Mensenrechtenprocedures.

Er zijn twee soorten interventies. Ten eerste heeft Nederland het recht te intervenieren in zaken waarin een Nederlandse onderdaan klaagt tegen een andere staat (artikel 36 lid 1 van het EVRM). Ten tweede kan het EHRM staten uitnodigen om toegelaten te worden als interveniënt in alle andere zaken (dit volgt uit artikel 36 lid 2 van het EVRM).

In beginsel intervenueert Nederland alleen in zaken waarin sprake is van een specifiek Nederlands belang. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat in Nederland procedures lopen met dezelfde problematiek. Dat was onder meer het geval in de zaken H.F. en M.F. t. Frankrijk (zaaknr. 24384/19 en 44234/20), die gingen over de vraag of Frankrijk verplicht was op grond van het EVRM Franse onderdanen (vrouwen en kinderen) te repatriëren uit Syrische kampen (zie ook de Rapportage 2022). Een andere reden voor een interventie kan zijn dat verwacht wordt dat in een zaak een bepaald leerstuk wordt ontwikkeld en er een bepaald belang is in de richting van die ontwikkeling. Indien er besloten wordt tot het indienen van een interventie zal vrijwel altijd sprake zijn van een concreet politiek, juridisch, economisch en/of financieel belang bij (de uitkomst van) het geschil of de uitleg van het EVRM.

In de Poolse «rule of law»-zaken was het Nederlandse belang er met name in gelegen dat er een consistente lijn werd getrokken met de initiatieven in EU-verband. Het kabinet heeft regelmatig gebruik gemaakt van het instrument van deelname aan zaken van het HvJ EU (zowel inbreukprocedures als procedures betreffende prejudiciële vragen) om zijn inzet op het terrein van rechtsstatelijkheid te ondersteunen. In het verlengde van die inzet heeft Nederland ook deelgenomen aan een aantal «rule of law»-zaken bij het EHRM. Net zoals bij de inzet in EU-verband heeft in deze zaken interdepartementale afstemming plaatsgevonden en is steun

gezocht van gelijkgestemde landen. In de interventie in de zaak W. t. Polen (zaaknr. 11000/21) is de interventie gezamenlijk met België, Denemarken en Luxemburg ingediend. Later is ook Noorwegen aangesloten.

Een interventie wordt altijd gedaan in nauwe samenspraak en samenwerking met het departement wiens beleidsterrein de interventie betreft.

Gelet op de grote hoeveelheid van zaken bij het EHRM is er geen structurele manier om te kijken naar een eventueel Nederlands belang bij alle zaken die gecommuniceerd worden. Onder andere via het informele netwerk van agenten bij het EHRM worden zaken die een zaak-overstijgend belang hebben onder de aandacht gebracht.

4. Procedure voor minnelijke schikkingen

Iedere klacht die het EHRM aan de regering communiceert, wordt uitvoerig en zorgvuldig geanalyseerd in het licht van de bestaande regelgeving, beleid en praktijk, en relevante rechtspraak, waaronder die van het EHRM. Als in een individuele klacht aanleiding wordt gezien een minnelijke schikking te treffen, wordt ook bezien of er sprake kan zijn van een structureel probleem. Als dit wordt gesignaleerd, wordt de verantwoordelijke bewindspersoon hierover geadviseerd. Zodoende kunnen voorstellen worden gedaan om te voorkomen dat het structurele probleem blijft voortbestaan. Overigens wordt opgemerkt dat schikkingen over het algemeen worden getroffen in zaken waarin geen sprake (meer) is van een structureel probleem. Het gaat dan om een uniek feitencomplex of om een situatie waarin is gehandeld op basis van regelgeving, beleid of praktijk die inmiddels is gewijzigd. Dit laatste was bijvoorbeeld ook het geval in de jaarrapportage genoemde zaken betreffende de motivering van rechterlijke beslissingen over voorlopige hechtenis.

5. Mensenrechten en vreemdelingendetentie in Aruba, Curaçao en Sint Maarten

5.1. Beschermingsprocedure

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden geldt migratie, waaronder dus het toelatings-, opvang-, terugkeer- en asielbeleid, als landsaangelegenheid. De autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn elk primair voor hun eigen migratiebeleid verantwoordelijk. Een goed functionerend migratiebeleid conform de internationale verplichtingen is in het belang van het Koninkrijk. Vanaf 2019 is er, op basis van hulp- en bijstandsverzoeken vanuit Aruba en Curaçao, op verschillende onderdelen in de vreemdelingenketen ondersteuning door Nederland geleverd ten behoeve van de optimalisering en verdere professionalisering van de vreemdelingenketen op Aruba en Curaçao. De voornaamste doelstelling van de geleverde bijstand door IND en (destijds) het Ministerie van Justitie en Veiligheid (thans het Ministerie van Asiel en Migratie) was het in lijn brengen van de bestaande asiel-/beschermingsprocedure met internationale verdragen en ter professionalisering en optimalisering van het beslisproces.

De betreffende beschermingsprocedures verschillen per land. In Curaçao heeft de verantwoordelijke Minister van Justitie in juli 2017 een procedure ingesteld voor vreemdelingen die bescherming zoeken op grond van artikel 3 van het EVRM.¹⁹ Deze procedure is vervolgens in 2019 en 2022

¹⁹ Gobiernu, *Procedure voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM*, online beschikbaar op <https://www.gobiernu.cw/nl/documenten/beslissingen/procedure-voor-bescherming-op-grond-van-artikel-3-evrm/>.

verscherpt. Deze procedure is gepubliceerd op de website van de regering van Curaçao en in lokale kranten en is besproken tijdens een «town hall meeting» in het centrum van Willemstad. De procedure houdt in dat een vreemdeling die bescherming zoekt dat meteen bij aankomst op het eiland moet aangeven bij de betreffende autoriteiten. Gelet op het absoluut karakter van artikel 3 van het EVRM, worden verzoeken die niet meteen na aankomst zijn ingediend ook in behandeling genomen. Een registratieformulier wordt door de vreemdeling ingevuld, eventuele ondersteuning bij het invullen is mogelijk, en na een initieel onderzoek door de betreffende autoriteiten wordt een intake rapport opgesteld, waarna de vreemdeling wordt verplaatst naar de *Vreemdelingen opvang en detentie centrum*. Personeel van deze unit voert een interview uit met de vreemdeling over de redenen van diens verzoek om bescherming en legt dit vast in een rapport. Het interview wordt afgenomen in het Engels, Spaans, Nederlands of Papiaments, afhankelijk van de taal die de verzoeker spreekt. Het verzoek om bescherming wordt vervolgens formeel ingediend bij de Toelatingsorganisatie Curaçao.

Een adviesgroep van het Ministerie van Justitie van Curaçao beoordeelt het verzoek om bescherming. In die adviesgroep zitten ieder geval een lid van de Toelatingsorganisatie Curaçao, een lid van de *Unit Vreemdelingen, Toezicht en Grensbewaking van Korps Politie Curaçao* en een lid van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn. Het advies dat deze groep geeft aan de Minister van Justitie gaat over de vraag of er een reëel risico bestaat op behandeling strijdig met artikel 3 van het EVRM bij terugkeer naar het land van herkomst. Op Curaçao kan, op basis van de Landsverordening administratieve rechtspraak («LAR»), tegen een dergelijke beslissing bezwaar worden gemaakt bij de Toelatingsorganisatie en beroep worden ingediend bij het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao. Verder kan de vreemdeling hoger beroep instellen bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Wanneer een vreemdeling bezwaar of beroep heeft ingesteld, kan die vreemdeling ook om een voorlopige voorziening verzoeken bij het Gerecht in eerste aanleg.

Tussen 2022 en 2024, is er een pilot uitgevoerd, als gevolg waarvan de adviesgroep vervangen is door de Toelatingsorganisatie Curaçao, om zodanig efficiënter de behandeling van de aanvragen aan te pakken. Nieuwe medewerkers, die door IND Nederland zijn opgeleid, zijn in dienst genomen die uitsluitend de taak hebben om de aanvragen te behandelen. Het Ministerie van Justitie van Curaçao is thans bezig met een officiële uitbreiding van de taken van de Toelatingsorganisatie. De Toelatingsorganisatie wordt hierdoor de officiële wijze waarop de aanvragen behandeld worden en dit zorgt voor een snellere behandelingen van de aanvragen.

Juridische bijstand is niet verplicht in de beschermingsprocedure en eventuele kosten voor juridische bijstand worden gedragen door de verzoeker. Artikel 17 lid 1 van de LAR bepaalt dat het griffierecht voor beroep 150 Antilliaanse gulden («NAF») bedraagt (ongeveer 75 euro). Op basis van artikel 17 lid 2 van de LAR kan ontheffing worden verzocht voor betaling van dat griffierecht, waarbij de verzoeker een certificaat moet indienen dat hij niet over middelen beschikt om het griffierecht te betalen. Op grond van artikel 17 lid 7 van de LAR wordt het griffierecht terugbetaald aan de verzoeker als het Gerecht zijn beroep gegrond verklaart.

In Aruba is de beschermingsprocedure als volgt. Er zijn drie momenten voor een vreemdeling om een verzoek tot bescherming te richten aan Aruba, namelijk:

1. Asielverzoek bij aankomst via de officiële lucht- en zeehavens: een vreemdeling kan bij binnenkomst zich richten tot de dienstdoende migratie ambtenaar om dit asiel/beschermingsverzoek te melden. De

dienstdoende migratie ambtenaar zal toegang verschaffen tot het asielproces en zal een vreemdeling toegang verschaffen tot het registratieformulier.

2. Asielverzoek na aankomst: het uitgangspunt is dat een vreemdeling een aanvraag doet zodra een vreemdeling het land binnenkomt. Echter indien, nadat een vreemdeling zich reeds op Aruba bevindt en er omstandigheden zijn ontstaan welke ertoe leiden dat een vreemdeling behoefte heeft aan het verzoeken van bescherming/asiel, dan kan een vreemdeling zich wenden tot de toelatingsorganisatie, DIMAS.
3. Asielverzoek tijdens het uitzettingsproces: ook kan een vreemdeling zijn behoefte tot het verkrijgen van bescherming/asiel kenbaar maken tijdens het proces van toezicht en terugkeer naar het land van herkomst, vanwege het niet hebben van een legale status in Aruba. Als een vreemdeling aan het Bureau Guarda Nos Costa (GNC) wordt overgedragen, bevindt de vreemdeling zich in vreemdelingendetentie en kan de vreemdeling alsnog een verzoek tot bescherming/asiel indienen.

Een verzoek tot bescherming mag worden ingediend in het Engels, Nederlands of Spaans. Als een verzoek niet wordt toegekend op basis van artikel 19a of 19b van het Toelatingsbesluit, dan zal toelating worden geweigerd door de migratieautoriteit.

Tot op heden is de van toepassing zijnde wet- en regelgeving in Curaçao en Aruba niet getoetst door het EHRM of een toezichthoudend comité, zoals een VN Verdragscomité, aan bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen. Het is dus aan de rechterlijke macht om te toetsen of de Landen hun internationaalrechtelijke verplichtingen, waaronder de bescherming van mensenrechten, naleven.

5.2. Detentieomstandigheden

Net zoals voor de beschermingsprocedure zijn de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten elk primair verantwoordelijk voor de vreemdelingendetentie. Vooropgesteld staat dat de vele grote uitdagingen kennen, waarvan het migratievraagstuk er één is. Op basis van de hulp en bijstandsverzoeken vanuit Aruba en Curaçao is er vanaf 2019 op verschillende onderdelen in de vreemdelingenketen ondersteuning door het Nederlandse kabinet geleverd.²⁰ De ondersteuning voor Aruba en Curaçao was gericht op het verder professionaliseren en optimaliseren van de vreemdelingenketen. In dat verband heeft het Nederlandse kabinet ook geïnvesteerd in de optimalisatie en uitbreiding van de vreemdelingenbewaring op Curaçao. Zo is het nieuwe gebouw van de Vreemdelingen Opvang en Detentiecentrum («VODC») in gebruik genomen conform de verplichtingen die volgen uit het EVRM. Verder zijn *hostmanship*-trainingen gegeven gericht op de begeleiding van vreemdelingen voor zowel werknemers als leidinggevend in de vreemdelingenketen, in dat verband is ook het personeel van Centrum voor Detentie en Correctie Curaçao (SDKK) en VODC getraind. Vanaf september 2024 zal het nieuw geworven beveiligingspersoneel van het VODC opleidingen en trainingen volgen ten aanzien van het bejegen van vreemdelingen. Ten slotte is het Ministerie van Justitie van Curaçao voornemens een Memorandum of Understanding («MoU») af te sluiten met de Curaçaose Vereniging van Expatriates en Nieuwkomers (VENEX). Deze vereniging zal het VODC gaan ondersteunen bij het bieden van juridisch advies aan de ongedocumenteerden zowel als het bieden van sociale ondersteuning middels het vormgeven van dagprogramma's binnen het VODC.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 29 653, nr. 58

Vanaf eind 2021 en begin 2022 is het vreemdelingendetentiecentrum in Aruba overgestapt van scheepcontainers naar barakken. De cellen in de barakken zijn voorzien van een douche, wastafel en toilet. Bedden zijn voorzien van een comfortabel matras met matrasdekking en kussens. Er zijn verschillende ventilatoren beschikbaar voor gebruik. Tevens wordt drie keer per dag door een catering-service maaltijd verzorgd. In 2023 werd een open tuinhuisje (zonder muren) gebouwd en een televisie waar vreemdelingen zich kunnen ontspannen met onder andere tafelspelletjes. Het maken van een uitgebreider dagprogramma met meerdere activiteiten is in de maak. Bureau Guarda Nos Costa, de vreemdelingenbewaring, heeft een religieuze groep benaderd die elke twee weken op zaterdag langskomen om met de vreemdelingen te spreken.

5.3. Mensenrechtensituatie in het Koninkrijk en middelen waarmee Nederland de detentieomstandigheden kan verbeteren

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn op grond van artikel 43, lid 1 van het Statuut de individuele landen verantwoordelijk voor het verwezenlijken van de fundamentele rechten en vrijheden van de mens, rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur in hun land. Het waarborgen van deze mensenrechten is op grond van artikel 43, lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een Koninkrijksaangelegenheid. Dit is de zogenoemde waarborgfunctie. Het gaat om een zeer hoge drempel. Voor het Koninkrijk is pas een functie weggelegd als een land niet zelf in staat is om fundamentele rechten te verwezenlijken. Alleen het tekortschieten van een land is onvoldoende reden voor ingrijpen door het Koninkrijk. Slechts wanneer geen verbetering van een ontoelaatbare toestand door de landen mogelijk zou blijken, kan het Koninkrijk ingrijpen overwegen. Het perspectief van handhavend optreden in een Caribisch land door het Koninkrijk in geval van mensenrechtenschendingen is om deze reden gering.

Ondanks deze hoge grens voor ingrijpen door het Koninkrijk, vindt er uiteraard doorlopend overleg plaats tussen de verschillende landen over deze thema's. Daarbij is voortdurende gezamenlijke aandacht voor minder ingrijpende manieren om tot een duurzame verbetering van mensenrechten te komen. Een belangrijk instrument voor de landen van het Koninkrijk hierbij is het elkander desgevraagd verlenen van hulp en bijstand (artikel 36 van het Statuut). De waarden die ten grondslag liggen aan artikel 43 van het Statuut kunnen een rol spelen in de afweging om de landen te helpen aan hun (internationale) verplichtingen inzake mensenrechten binnen onder andere detentiecentra te voldoen.

Specifiek ten aanzien van (mensenrechten)verdragen is het tot slot belangrijk op te merken dat alleen het Koninkrijk bevoegd is om verdragen te sluiten. De Caribische landen binnen het Koninkrijk beslissen echter zelf over medegelding van verdragen die onderwerpen betreffen waarvoor ze autonoom bevoegd zijn en zijn verantwoordelijk voor hun implementatie. Gezien de hoge drempel voor ingrijpen is het inroepen van de waarborgfunctie in het kader van verdragsimplementatie niet op voorhand vanzelfsprekend. Hiervoor zijn minder vergaande middelen te bedenken. Zo wordt er op grond van de Onderlinge regeling ex artikel 38, lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen, binnen het Koninkrijk door de vier landen samengewerkt bij de implementatie van (mensenrechten)verdragen.

6. Tot slot

Ik waardeer uw diepgaande kennisneming van de Rapportage Internationale Mensenrechtenprocedures en vertrouw erop dat de beantwoording afdoende is.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp