

Vergaderjaar 2018–2019

29 653

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

35 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019

F¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 juli 2019

Op 16 april 2019 hebben de vaste commissies voor Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een mondeling overleg gevoerd over de verantwoordelijkheden voor de bescherming van mensenrechten van (Venezolaanse) vluchtelingen, asielzoekers en migranten in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in de context van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk.²

Naar aanleiding van dat mondeling overleg hebben de leden van de commissies op 24 mei 2019 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris.

De Staatssecretaris heeft op 2 juli 2019 gereageerd.

De vaste commissies voor Koninkrijksrelaties³ en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad⁴ brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Bergman

¹ Letter F heeft alleen betrekking op 29 653.

² Voor het verslag zie: Kamerstukken I 2018/2019, 29 653 / 35 000 VI, E.

³ Samenstelling **Koninkrijksrelaties**:

Ester (CU), Ganzevoort (GL), Sent (PvdA), Gerkens (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Oomen-Ruijten (CDA), Schalk (SGP), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Adriaansens (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Van der Burg (VVD), Dittrich (D66), Gerbrandy (OSF), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rosenmöller (GL) (*voorzitter*), Veldhoen (GL), De Vries (FVD) (*vice-voorzitter*).

⁴ Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Kox (SP), Faber-van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Van der Linden (FVD), Nanninga (FVD) (*vice-voorzitter*), Van Pareren (FVD), Veldhoen (GL), Vos (PvdA).

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 24 mei 2019

Op 16 april 2019 hebben de vaste commissies voor Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad met u een mondeling overleg gevoerd over de verantwoordelijkheden voor de bescherming van mensenrechten van (Venezolaanse) vluchtelingen, asielzoekers en migranten in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in de context van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk.⁵ Naar aanleiding van dat mondeling overleg hebben de leden van de commissies de volgende nadere vragen en opmerkingen.

Kunt u nader uiteenzetten welke investeringen de Nederlandse regering heeft gedaan in reguliere opvangvoorzieningen, niet zijnde detentie, in Curaçao en Aruba? Welke investering doet de Nederlandse regering om de detentieomstandigheden op een aanvaardbaar peil te krijgen? Acht de regering de detentie van Venezolaanse vluchtelingen in overeenstemming met artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM), voor zover hun detentie enkel is gebaseerd op het feit dat ze zich hebben aangemeld of asiel wilden aanvragen? In hoeverre hebben deze Venezolaanse asielzoekers in detentie daadwerkelijk toegang tot een asielprocedure? Is het op dit moment al mogelijk voor Venezolaanse vluchtelingen om na een ongeregistreerde aankomst een asielverzoek te kunnen indienen? Heeft de Nederlandse regering inzicht of het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand voldoende is om de asielzoekers adequaat bij te staan?

Hoe beoordeelt u het voornemen van de Curaçaose regering om geen opvang aan asielzoekers te bieden in het licht van artikel 3 EVRM, mede gelet op het arrest M.S.S. tegen Griekenland en België?⁶ Daar achtte het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (verder: EHRM) het complete onthouden van opvang aan asielzoekers immers een schending van artikel 3 EVRM. Graag een reactie.

Erkent u de relatie tussen het niet toegang geven tot een asielprocedure en opvangvoorzieningen en het groeiende aantal ongedocumenteerden, die vatbaar zijn voor uitbuiting, verdringing door lage lonen, alsmede het gevaar van illegale activiteiten? Acht u het niet aanbieden van opvang en het verwijderen van illegaal verblijvende Venezolaanse burgers een beleids optie zonder dat hen toegang tot een asielprocedure – met bijbehorende opvang – wordt geboden, gegeven de huidige situatie in Venezuela en mede gelet op het standpunt van de UNHCR dat Venezolaanse burgers dezelfde rechten toekomen als vluchtelingen onder het Vluchtelingenverdrag?

Kunt u nader toelichten waarom de regering Colombia beschouwt als onderdeel van de «regio» waar de opvang van Venezolaanse vluchtelingen zou moeten plaats vinden en Curaçao niet? Welke criteria hanteert de regering voor het definiëren van «de regio» voor de opvang van vluchtelingen? Begrijpen de leden het goed op basis van uw mondelinge antwoorden op 16 april dat de noodzakelijkheid van vluchten over zee een belangrijk criterium is om opvang in de regio uit te sluiten? Hoe verhoudt dit zich tot andere delen van de wereld waarbij mensen over zee vluchten

⁵ Voor het verslag zie: Kamerstukken I 2018/2019, 29 653 / 35 000 VI, E.

⁶ EHRM 21 januari 2011, M.S.S t. België en Griekenland (nr. 30696/09).

naar buurlanden op zoek naar een veilig heenkomen? En welke andere criteria hanteert de regering voor de definitie van opvang in de regio? Welke initiatieven heeft de regering genomen om in overleg te treden met landen in de regio om te komen tot een gezamenlijke aanpak of op zijn minst afstemming over opvanginspanningen?

In hoeverre heeft de Nederlandse regering c.q. de Koninkrijksregering een integrale visie op asiel- en migratiebeleid?

Bent u ermee bekend dat de UNHCR haar taak tot statusdeterminatie opnieuw zou willen oppakken op Curaçao? Hoe kijkt de Nederlandse regering hier tegenaan? Is zij bereid hierin een bemiddelende rol te spelen?

Op welke wijze garandeert u dat (bijdragen aan) de activiteiten van de Kustwacht niet leiden tot schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het vierde Protocol⁷, zoals uitgelegd in het arrest Hirsi Jamaa tegen Italië⁸?

Kunt u nader uiteenzetten hoe u de juridische verantwoordelijkheid ziet van de Nederlandse regering ten aanzien van schendingen van het EVRM door de autoriteiten van andere landen van het Koninkrijk? Is de Nederlandse regering aansprakelijk voor deze schendingen bij een veroordeling van het EHRM en hoe verhoudt deze zich tot de aansprakelijkheid van de landen waar de schendingen zijn gepleegd? Kunt u nader uiteenzetten hoe u de relatie ziet tussen artikel 43, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 36 van dat Statuut? Wanneer is welk artikel toepasbaar?

De leden van de vaste commissies voor Koninkrijksrelaties en voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties,
R.R. Ganzevoort

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
R.G.J. Dercksen

⁷ Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het eerste Protocol daarbij zijn opgenomen.

⁸ EHRM 23 februari 2012, Hirsi Jamaa e.a. t. Italië (nr. 27765/09).

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

Met deze brief ga ik mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in op de nadere vragen gesteld door de vaste commissies voor Koninkrijksrelaties en Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad van 24 mei jl. (met kenmerk 162796.02u) naar aanleiding van het mondeling overleg Venezuela op 16 april jl.

Vreemdelingenbeleid

Uw Kamer heeft meerdere vragen gesteld over (het gevoerde beleid omtrent) asiel en migratie. Zoals ik ook tijdens het overleg gemeld heb, is en blijft het vreemdelingenbeleid een autonome aangelegenheid van de landen binnen het Koninkrijk. Het is aan de landen zelf om invulling te geven aan het vreemdelingenbeleid. Het kabinet voelt wel de verantwoordelijkheid om mee te denken met de landen waar zij die behoefte ervaren en samenwerking tussen de landen te stimuleren waar dat gewenst is. Dit laat onverlet dat verschillen tussen de landen mogelijk zijn.

Zo is in Aruba de asielprocedure wettelijk vastgelegd. Ook is Aruba aangesloten bij het Protocol bij het VN Vluchtelingenverdrag (1967) en het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM). Een asielbeoordelingscommissie adviseert de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie over het al dan niet toekennen van asiel.

Curaçao is daarentegen niet aangesloten bij het VN vluchtelingenverdrag, daarom kunnen vreemdelingen geen beroep doen op artikel 33 van dit verdrag. Curaçao heeft daarnaast geen asielprocedure. Curaçao is wel (net als Aruba) gehouden aan artikel 3 van het EVRM. Dit artikel verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Het is niet, zoals artikel 33 van het VN Vluchtelingenverdrag, toegesneden op bescherming van personen die hun land ontvluchten. Deze bescherming wordt ingevuld door de interpretatie van het *non-refoulement* beginsel. Terugzending van een vreemdeling naar een land waar de betreffende persoon een reëel risico loopt op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is niet toegestaan. Dit verbod is absoluut. Uit dit artikel volgt vervolgens ook geen algemene verplichting tot het geven van opvang en andere vormen van bijstand, waaronder rechtsbijstand. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het arrest van 21 januari 2011 in zaak nr. 30696/09 (*M.S.S. tegen België en Griekenland*) herhaald dat uit artikel 3 EVRM geen algemene verplichting voor de staat voortvloeit om een al dan niet rechtmatig verblijvende meerderjarige vreemdeling van huisvesting of financiële ondersteuning te voorzien. Het EHRM heeft echter niet uitgesloten dat artikel 3 EVRM toch een verantwoordelijkheid voor een staat kan meebrengen. Dit zou zijn wanneer een vreemdeling die geheel van de staat afhankelijk is, zich in een situatie bevindt die wegens een gebrek aan ondersteuning onvermijdelijk is met de menselijke waardigheid. Er kan dus een verantwoordelijkheid ontstaan voor Curaçao tot het verlenen van o.a. opvang wanneer de betreffende verzoeker om bescherming volledig afhankelijk is van de bijstand van Curaçao en er een situatie ontstaat waarbij de menselijke waardigheid in het gedrang komt. Dit vraagt om een individuele beoordeling. De autoriteiten van Curaçao hebben laten weten dat er van een dergelijke situatie vooralsnog geen sprake is. De enkele omstandigheid

dat geen opvang wordt geboden aan personen die bescherming verzoeken, is dan ook onvoldoende om tot een schending van artikel 3 EVRM te concluderen. Het EHRM hechtte in *M.S.S. tegen België en Griekenland* bovendien onder meer belang aan de omstandigheid dat Griekenland partij is bij het Vluchtelingenverdrag en de EU-opvangrichtlijn. Curaçao is niet gebonden aan het Vluchtelingenverdrag noch aan regelgeving van de Europese Unie.

Ten aanzien van de toegang tot de beschermingsprocedure, hebben de Curaçaose autoriteiten mij laten weten dat migranten in het algemeen, ook in detentie, een beroep kunnen doen op bescherming op grond van artikel 3 EVRM wanneer zij zich op Curaçaos grondgebied bevinden. Om bescherming te verkrijgen op basis van artikel 3 EVRM in Curaçao, moet de vreemdeling de wens daartoe kenbaar maken. Vervolgens dient de vreemdeling een officieel verzoek in te dienen dat individueel getoetst zal worden. De Minister van Justitie van Curaçao neemt uiteindelijk de beslissing. Een groep Venezolanen die op 11 april jl. op illegale wijze Curaçao binnen is gekomen heeft bezwaar aangetekend op hun verwijderingsbeschikkingen op basis van artikel 3 EVRM. Dit beroep via bezwaarschrift is ook geaccepteerd, waarna een procedure voor deze personen is gestart. Er wordt dus gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot bescherming. De één op één relatie tussen de het groeiende aantal ongedocumenteerden en de asielpcedure kan ik dan ook afgaande op de mij beschikbare informatie niet maken.

Tot slot ten aanzien van de beschermingsprocedure op Curaçao stelt u vragen over (de rol van) UNHCR. Mocht Curaçao de behoefte hebben aan een rol voor UNHCR dan kunnen zij dit rechtstreeks met UNHCR bespreken. Indien gewenst is Nederland bereid de gesprekken hierover faciliteren.

Daar waar het gaat om artikel 5 EVRM, geldt dat zowel Aruba als Curaçao zijn gehouden aan deze bepaling. Dit artikel garandeert dat niemand willekeurig zijn vrijheid wordt ontnomen. Het artikel somt limitatief een aantal uitzonderingen op waarin vrijheidsontneming is toegestaan. Artikel 5, eerste lid, onder f, bepaalt dat rechtmatige vreemdelingendetentie van een persoon mogelijk is om hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen. Er kan ook sprake zijn van rechtmatige detentie als er een uitwijzingsprocedure hangende is tegen een persoon. In alle gevallen moet beoordeeld worden of vreemdelingenbewaring aangewezen en proportioneel is. Ook geldt voor alle gevallen van vreemdelingenbewaring dat het alleen als *ultimum remedium* mag worden toegepast. Het enkele feit dat iemand om bescherming vraagt, is geen reden om iemand in vreemdelingenbewaring te stellen.

In reactie op de vraag van uw Kamer of de Kustwacht artikel 3 EVRM en het artikel 4 van het vierde protocol EVRM schendt zoals uitgelegd in het arrest van het EHRM *Hirsi Jamaa tegen Italië* (no.27765/09) kan ik u het volgende mededelen. In *Hirsi Jamaa* onderschepte de Italiaanse kustwacht en de Italiaanse fiscale politie (Guardia di finanza) verschillende schepen met daarop vluchtelingen die vertrokken waren van de Libische kust. De vluchtelingen werden overgebracht naar Italiaanse militaire schepen die hen in het kader van de zogenaamde push back operaties weer overhandigden aan de Libische autoriteiten zonder enige identificatie of mogelijkheid tot asielaanvraag. Deze operatie was niet in overeenstemming met het EVRM. Er is ten aanzien van de kustwacht Caribisch gebied geen sprake van de zogenaamde push back operaties. Het uitgangspunt is dat de commandant van het Kustwachtvaartuig, zodra er verdenking is ontstaan van een strafbaar feit (illegale migratie), het verdachte vaartuig met opvarenden binnen de territoriale competentie

van de reguliere strafvorderlijke autoriteiten brengt, oftewel de autoriteiten van een van landen van het Koninkrijk.

Opvang en vreemdelingenbewaring

Zoals hierboven vermeld betreft het vreemdelingenbeleid een autonome aangelegenheid van de landen binnen het Koninkrijk. Dat betekent ook dat de landen ook zelf verantwoordelijk zijn voor het treffen van eventuele opvangvoorzieningen. Nederland is bereid om op verzoek van Curaçao en Aruba mee te denken hoe de reguliere opvang kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld voor kwetsbare groepen. Ik heb tevens begrepen dat de landen hiervoor momenteel de samenwerking opzoeken met diverse internationale en lokale organisaties.

Nederland heeft daarnaast in een eerder stadium meegekeken naar de noodzakelijke voorzieningen voor het opvangen van grotere groepen migranten in geval van nood. Ook daarbij blijft het uitgangspunt van kracht dat dit in goed overleg gebeurt en met de nodige aandacht voor de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de landen.

Ten aanzien van de geboden ondersteuning op het terrein van vreemdelingendetentie heb ik de Tweede Kamer op 21 mei jl. nader geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, 29 653, nr. 56). Zo is in reactie op een bijstandsverzoek van Curaçao er € 132.000 door Nederland beschikbaar gesteld ten behoeve van de verbouwing en inrichting van de vreemdelingenbewaring op Curaçao. Een randvoorwaarde voor deze bijstand was dat de locatie en het regime van de vreemdelingendetentie voldoen aan de gestelde internationale normen en dat de vreemdelingen toegang hebben tot juridische bijstand en medische zorg. In december 2018 heeft Curaçao gezamenlijk met het Rijksvastgoedbedrijf een actieplan voor de vreemdelingendetentie opgesteld en gedeeld met Nederland. Dit actieplan ziet toe op de verbouwing en verbetering van het mannenblok in de vreemdelingenbarak van het Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (SDKK). Besloten is om op basis van dit actieplan 80 procent van de € 132.000,- beschikbaar te stellen. Curaçao is inmiddels gestart met de eerste verbetermaatregelen van de vreemdelingendetentie in de SDKK. De werkzaamheden verlopen voorspoedig.

Verhoudingen binnen het Koninkrijk

Uw Kamer heeft ook diverse vragen gesteld over de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk en hoe de relatie tussen artikel 36 en 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Statuut) gezien moet worden. Ik wil daar graag het volgende over toelichten. De landen binnen het Koninkrijk zijn zelf verantwoordelijk voor het verwezenlijken van fundamentele rechten en vrijheden van de mens, rechtszekerheid en deugdelijkheid van het bestuur. Het waarborgen hiervan is een aangelegenheid van het Koninkrijk.

De Nederlandse regering, waarvan de leden samen met de Gevolmachtigde Ministers opereren als Koninkrijksregering, speelt hierbinnen een belangrijke rol.

Artikel 43 van het Statuut moet in de eerste plaats dienen als inspiratie voor samenwerking en niet tot het treffen van dwangmaatregelen. Uitgangspunt is de samenwerking binnen het Koninkrijk, waarbij landen elkaar kunnen ondersteunen om de beginselen van de democratische rechtsstaat te verwezenlijken en te handhaven. Op grond van artikel 36 van het Statuut kunnen de landen elkaar hulp en bijstand verzoeken. De landen Aruba en Curaçao tonen zich momenteel bereidwillig om ten aanzien van asiel en migratie samen te werken met Nederland; zo hebben Aruba en Curaçao meerdere bijstandsverzoeken gedaan. Over de

verzoeken en de invulling daarvan heb ik de Tweede Kamer op 21 mei jl. geïnformeerd (Kamerstukken II 2018/19, 29 653, nr. 56).

Het Koninkrijk is verdragspartij bij het EVRM. Indien het EHRM een veroordeling tegen het Koninkrijk uitspreekt vanwege een schending van het EVRM door de autoriteiten in een van de Caribische landen, is de Koninkrijksregering verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van een dergelijke uitspraak door het betreffende land. Zoals reeds genoemd speelt de Nederlandse regering hierbinnen een belangrijke rol. Dit toezicht is er ook op de naleving van het EVRM als zodanig, in beide gevallen via de waarborgfunctie van 43 lid 2 en met inachtneming van de daarvoor geldende voorwaarden.

Opvang in de regio

Tot slot heeft uw Kamer diverse vragen gesteld over de criteria en definities van opvang in de regio. Ik kan u daarover het volgende melden. Veel landen in de regio, waaronder de Caribische delen van het Koninkrijk, zien zich geconfronteerd met de toestroom en opvang van Venezolanen die hun land zijn ontvlucht. Wanneer we het hebben over opvang in de regio, hebben we het dan ook over de opvang van vluchtelingen in landen in de nabijheid van het land dat zij zijn ontvlucht. Voor landen, zoals Aruba en Curaçao, brengt dit echter de nodige uitdagingen met zich mee, aangezien zij over een beperkte absorptiecapaciteit beschikken. Dit betekent dat de mogelijkheden om opvang te bieden aan Venezolanen die hun land zijn ontvlucht in de praktijk zeer beperkt zullen zijn. Dit neemt niet weg dat het kabinet van mening is en blijft dat het van belang is dat vluchtelingen veilig en menswaardig opgevangen worden, bij voorkeur dicht bij huis, ongeacht de vluchtroute die zij nemen.

Gelet op de uitdagingen die de situatie in Venezuela met zich meebrengt, wisselen de landen in het Koninkrijk regelmatig kennis en ervaring uit over hoe om te gaan met de migratieproblematiek. Dat doen we onderling, maar ook met landen en organisaties die actief zijn in de regio. Vertegenwoordigers van het Koninkrijk namen hier verschillende malen aan deel. Zo vond afgelopen september een groot seminar over migratie plaats en marge van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) over de opvang van Venezolaanse vluchtelingen en migranten uit Venezuela. Minister Blok en de Arubaanse Minister-President Wever-Croes waren hierbij aanwezig. Ook is het Koninkrijk vertegenwoordigd bij de «International Quito Meetings» die eveneens gaan over dit onderwerp. Voorts worden door Aruba, Curaçao en Bonaire gezamenlijk trainingen gevolgd die worden aangeboden door internationale organisaties en wordt nauw contact onderhouden met onder andere de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Rode Kruis.

Nederland levert ook op verschillende manieren steun aan Venezolanen en de landen in de regio die hen opvangen. In 2018 is ruim 5 miljoen euro vrijgemaakt voor de regionale programma's van IOM, UNHCR en de Internationale Federatie van het Rode Kruis (IFRC). In 2019 is tot nu toe 7 miljoen euro vrijgemaakt voor humanitaire hulp en 3 miljoen euro voor Venezolanen en hun gastgemeenschappen in Colombia.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops