



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao: Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

Sandelowsky-Bosman, C.M.; Liefwaard, T.; Rap, S.E.; Goudappel, F.A.N.J.

Citation

Sandelowsky-Bosman, C. M., Liefwaard, T., Rap, S. E., & Goudappel, F. A. N. J. (2021). *De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao: Een gezamenlijke verantwoordelijkheid*. Den Haag: Boom juridische uitgevers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3247530>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3247530>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao

Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

C.M. SANDELOWSKY-BOSMAN
T. LIEFAARD
S.E. RAP
F.A.N.J. GOUDAPPEL

Er bestaan grote zorgen om kinderen die zonder verblijfsvergunning in Curaçao verblijven. Deze ongedocumenteerde kinderen komen veelal uit Venezuela en hun fundamentele rechten en vrijheden zijn in het geding. De mogelijkheden voor de kinderen om hun verblijf te legaliseren zijn zeer beperkt. Daarnaast ontbreekt het aan adequate opvang, gezondheidszorg en scholing. De ongedocumenteerde kinderen bevinden zich in Curaçao, een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden dat als geheel verdragsstaat is bij het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind en andere mensenrechtenverdragen. Wat betekent dit voor het waarborgen van de rechten van deze kwetsbare groep kinderen?

Dit onderzoek verkent de juridische en sociale situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en analyseert hun rechten en vrijheden in het licht van het staatsbestel van het Koninkrijk. Het beoogt bij te dragen aan een betere implementatie en naleving van internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk, en in het bijzonder aan een betere bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

Dit boek is van belang voor professionals werkzaam met ongedocumenteerde kinderen in Curaçao of met de koninkrijksbrede implementatie van de rechten van kinderen. Het richt zich ook op onderzoekers en studenten geïnteresseerd in internationale kinderrechten en/of in de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Dit is een boek in de Meijers-reeks. De reeks valt onder verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Het onderzoek werd verricht in het kader van het facultaire onderzoeksprogramma 'Effective Protection of Fundamental Rights in a Pluralist World'.

ISBN 978-94-6290-965-6



9 789462 909656 >

Boomjuridisch

De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao
Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao

Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

C.M. Sandelowsky-Bosman
T. Liefwaard
S.E. Rap
F.A.N.J. Goudappel

Boom juridisch
Den Haag
2021

Dit project is (mede) mogelijk gemaakt door het Leids Universiteits Fonds/Schim van der Loeff Fonds, www.luf.nl

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft

Vormgeving binnenwerk: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2021 Sandelowsky-Bosman, Liefwaard, Rap & Goudappel

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het vervoelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-965-6

ISBN 978-90-8974-691-7 (e-book)

NUR 824

www.boomjuridisch.nl

Woord vooraf

Al langere tijd houdt de vraag ons bezig wat het betekent dat het Koninkrijk der Nederlanden zich heeft gecommitteerd aan internationale kinderrechten, terwijl wij zien dat de mate waarin kinderrechten worden beschermd sterk verschilt tussen de landen binnen het Koninkrijk. In hoeverre zijn deze verschillen te rechtvaardigen? En wat is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland in deze? Dit onderzoek draait in de kern om deze vragen, terwijl het inzoomt op de specifieke situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

Zonder financiering van het Schim van der Loeff Fonds en assistentie in dat kader van het Leids Universiteits Fonds had dit onderzoek niet kunnen worden uitgevoerd en had dit boek niet voor u gelegen. We zijn beide fondsen zeer erkentelijk voor het in ons gestelde vertrouwen.

We zijn dank verschuldigd aan hen die ons aan het begin van ons onderzoek wegwijs maakten in de veelheid van relevante aandachtspunten; Lucita Moenir Alam, Isaura Carrilho, Marlies Filbri, Mariëlle Giraldo (ook voor haar assistentie bij het juridisch onderzoek), Karin Kloosterboer, Roelof van Laar, Dolf van Muijen en Ieteke Witteveen. Het is onze hoop dat dit onderzoek voortbouwt op het werk dat reeds door hen is verricht.

We zijn alle respondenten in dit onderzoek dankbaar voor hun openhartigheid en suggesties om het onderzoek verder te brengen. Zij hebben met het delen van hun ervaringen inzicht gegeven in een thema dat door een groot gebrek aan data en transparantie wordt gekenmerkt. Het maakte een verkenning mogelijk van de problemen die ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ondervinden; de basis van het onderzoek waarvan de resultaten hopelijk bijdragen aan verbetering van de situatie van ongedocumenteerde kinderen.

Karin Arts en Gert Oostindie hebben de onderzoeksresultaten en een voorlopige eindversie van dit boek vanuit hun deskundigheid beoordeeld en van zeer nuttig commentaar voorzien. Het eindresultaat is daar beter van geworden. We zijn hen dankbaar daarvoor.

Mariëlle Giraldo, Merly Augusta en Ithel Brute hebben de samenvatting van dit onderzoek in het Spaans en Papiaments vertaald, waarvoor onze dank.

Tot slot een woord van dank aan het Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en aan Boom uitgevers voor het mogelijk maken van deze publicatie in de Meijers-reeks.

Chrisje Sandelowsky-Bosman, Ton Liefwaard, Stephanie Rap en Flora Goudappel
Hilversum/Amstelveen/Utrecht/Willemstad, 29 maart 2021

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	XI
RESUMEN (SAMENVATTING IN SPAANS)	XIX
RESÚMEN (SAMENVATTING IN PAPIAMENTS)	XXVII
1 INLEIDING	1
1 Introductie van het onderwerp	1
2 Hoofdvraag en deelvragen	6
3 Methode	6
4 Leeswijzer	9
2 SITUATIESCHETS VAN ONGEDOCUMENTEERDE KINDEREN IN CURAÇAO	11
1 Inleiding	11
2 Gesignaleerde problemen van ongedocumenteerde kinderen en hun rechtspositie naar Curaçaos recht	11
2.1 Staatloosheid	11
2.2 Marginale (toegang tot) verblijfsrechten	12
2.2.1 De Rijksvismwet	12
2.2.2 De Landsverordening toelating en uitzetting	12
2.2.3 De artikel 3 EVRM-procedure, zorgen ten aanzien van de uitvoering en rechtsbijstand	13
2.2.4 Respondenten over de artikel 3 EVRM-procedure en motie Diertens	17
2.2.5 Kinderen in de artikel 3 EVRM-procedure	18
2.2.6 Het standpunt van de overheid van Curaçao ten aanzien van de geuite zorgen over de uitvoering van de artikel 3 EVRM-procedure	20
2.3 De bewaring van ongedocumenteerde kinderen	20
2.3.1 De gronden voor bewaring en beperkte toegang tot rechtsbijstand	20
2.3.2 De omstandigheden in en rondom bewaring	23
2.3.3 Rechtsmiddelen tegen bewaring	25
2.4 Toegang tot basisvoorzieningen	26
2.4.1 Voedselvoorziening	26
2.4.2 Opvang	27
2.4.3 Medische zorg	28
2.4.4 Onderwijs	29

2.5	Bescherming tegen (seksueel) geweld, misbruik en (seksuele) uitbuiting	31
2.5.1	(Seksueel) geweld	31
2.5.2	(Seksuele) uitbuiting	33
3	Conclusie	34
3	DE VOOR ONGEDOCUMENTEERDE KINDEREN RELEVANTE INTERNATIONALE KINDERRECHTEN	39
1	Het Koninkrijk als primair aanspreekpunt	39
2	De relevante materiële rechten	40
2.1	Artikel 2 IVRK: het recht op gelijke behandeling	41
2.2	Artikel 3 lid 1 IVRK: het belang van het kind in samenhang met artikel 7, 9, 10, 20 en 22 IVRK	42
2.2.1	Het recht op het verwerven van een nationaliteit	44
2.2.2	Het recht op bescherming als vluchteling	45
2.2.3	Het recht op bescherming van familieleden	45
2.2.4	Individuele besluitvorming bij het aantreffen van een ongedocumenteerd kind	47
2.2.5	Het internationaal erkende verbod op bewaring en omstandigheden in bewaring	47
2.2.6	De beslissing tot uitzetting	50
2.3	Artikel 6 IVRK: het recht op leven, overleven en ontwikkeling in samenhang met artikel 19, 24, 27, 28, 34 en 39 IVRK	52
2.3.1	Het recht op basisvoorzieningen; opvang, voedsel, water, medische zorg en onderwijs	53
2.3.2	Het recht op bescherming tegen (seksueel) geweld, misbruik en (seksuele) uitbuiting	56
2.4	Bescherming tegen mensenhandel	58
2.5	Artikel 12 IVRK: het recht om gehoord te worden	60
3	De implementatie van internationale kinderrechten	61
4	Conclusie	63
4	HET STAATKUNDIG BESTEL VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN	65
1	Inleiding	65
2	Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	66
2.1	De lange aanloop naar autonomie van Curaçao	66
2.2	De koninkrijksaangelegenheden in artikel 3 van het Statuut	71
2.2.1	Algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen	72
2.2.2	Het Nederlandschap	73
2.2.3	De buitenlandse betrekkingen	74
2.3	De waarborgfunctie voor fundamentele rechten en vrijheden	77
2.3.1	Een gezamenlijke verantwoordelijkheid	77
2.3.2	Het spanningsveld tussen de autonomie van de landen en handelingen van het Koninkrijk	78

2.3.3 Het moment van intreden van de waarborgfunctie en vrijwillige samenwerking	80
3 De uitvoering van koninkrijksaangelegenheden en democratische controle daarop	83
4 Conclusie	85
 5 DE SAMENWERKING EN OPVATTINGEN BINNEN HET KONINKRIJK	89
1 Inleiding	89
2 Voor 2015: vrijwillige samenwerking	89
3 De periode 2015-2017	91
3.1 Voorbereiden op een crisis en het voorkomen van aanzuigende werking	91
3.2 Opvattingen in Curaçao	93
4 Het jaar 2018: samenwerking bij migratiebeleid en bijstand op grond van artikel 36 van het Statuut	94
5 Het jaar 2019	97
5.1 Onderlinge regeling Protocol Koninklijke Marechaussee	97
5.2 Bijstandsverzoek van de regering van Curaçao van januari 2019 en reacties daarop ⁸³	97
5.3 Perspectieven vanuit Curaçao	102
6 Het jaar 2020	103
6.1 Perspectieven vanuit Curaçao	103
6.2 Zorgen om de omstandigheden in vreemdelingenbewaring	103
6.3 COVID-19, liquiditeitssteun en tegengestelde opvattingen over het bestuur op Curaçao	104
7 Conclusie	107
 6 HET INTERNATIONALE KINDERRECHTENPERSPECTIEF TOEGEPAST OP DE SITUATIE VAN ONGEDOCUMENTEERDE KINDEREN IN CURAÇAO	109
1 Inleiding	109
2 Algemene aandachtspunten	109
2.1 Het staatkundig bestel van het Koninkrijk; een spanningsveld met artikel 2 lid 1 IVRK	109
2.1.1 Het gebrek aan data; spanning met artikel 4 en 2 lid 1 IVRK	110
2.1.2 Ongerechtvaardigd onderscheid in de zin van artikel 2 lid 1 IVRK?	111
2.2 Het gebrek aan een holistische benadering	113
3 Internationale kinderrechten in wet- en regelgeving, beleid en praktijk	113
3.1 Marginale rol voor internationale kinderrechten in wet- regelgeving en beleid	113
3.2 De uitvoering van wet- regelgeving en beleid ten aanzien van de toelating en uitzetting van ongedocumenteerde kinderen	114
3.3 Gevolgen van het restrictieve migratiebeleid	116
4 De bewaring van ongedocumenteerde kinderen	118

5	De toegang tot basisvoorzieningen: opvang, voedsel, medische zorg en onderwijs	119
6	Kinderbeschermingsmaatregelen, (seksueel) geweld en (seksuele) uitbuiting	120
7	Conclusie	121
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN – NAAR MEER GEZAMENLIJKHEID IN DE BESCHERMING VAN KINDERRECHTEN	125
1	Conclusies	125
2	Aanbevelingen	128
	BRONNEN	131
	WET- EN REGELGEVING, RICHTLIJNEN EN BELEID	143
	JAARVERSLAGEN EN ONDERLINGE REGELINGEN OP KONINKRIJKSNIVEAU	145
	NEDERLANDSE KAMERSTUKKEN	147
	RECHTSPRAAK	149
	BIJLAGE	151
	OVER DE AUTEURS	153

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Er zijn grote zorgen om kinderen die zonder verblijfsvergunning (ongedocumenteerde kinderen) in Curaçao verblijven. Hun rechten en belangen staan onder druk met mogelijk grote gevolgen voor hun welzijn en ontwikkeling. Dit onderzoek stelt hun juridische en sociale positie centraal. Sinds 2017 komen de ongedocumenteerde kinderen in Curaçao veelal uit Venezuela. Hun situatie is in verschillende opzichten uiterst zorgelijk. Sommige kinderen zijn gescheiden van hun ouder(s) en in het kader van hun uitzetting (tijdelijk) in een instelling ondergebracht, anderen leven in erbarmelijke omstandigheden en lopen het risico te worden blootgesteld aan uitbuiting. Soms verdwijnt een kind volledig van de radar. De ongedocumenteerde kinderen bevinden zich in Curaçao, een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Tegelijkertijd is het Koninkrijk als geheel verdragsstaat bij het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en andere mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wat betekent dat voor deze kinderen? Hun positie en rechtsbescherming is afhankelijk van het huidige staatkundige bestel van het Koninkrijk en de uitvoering en interpretatie daarvan. Curaçao is weliswaar een autonoom land, maar het koninkrijksstaatsrecht, onder andere vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (het Statuut), bepaalt dat het Koninkrijk de fundamentele rechten en vrijheden van kinderen moet waarborgen. Er geldt met andere woorden een gezamenlijke waarborgplicht ten aanzien van mensenrechten en fundamentele vrijheden, waaronder kinderrechten.

Dit onderzoek neemt deze gezamenlijke waarborgplicht ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao onder de loep. Het beschouwt de juridische en sociale situatie van deze kinderen en analyseert de relevante internationale rechten, het staatsbestel van het Koninkrijk, als ook de uitvoering en interpretatie daarvan. Door meer inzicht te verschaffen in de feitelijke situatie en juridische positie van deze kinderen binnen de staatkundige verhoudingen van het Koninkrijk en door specifieke aanbevelingen te doen, beoogt dit onderzoek bij te dragen aan een betere implementatie van internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk, en in het bijzonder aan een betere bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao een gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk en hoe kunnen de rechten van deze groep kinderen beter worden beschermd?

De deelvragen luiden:

- *Welke problemen ondervinden ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en in hoeverre komen hun rechten hierdoor in de knel?*
- *In hoeverre speelt nationale wet-, regelgeving en beleid een rol in deze problemen?*
- *In hoeverre spelen de opvattingen van politici en bestuurders in Nederland en Curaçao ten aanzien van hun verantwoordelijkheden voor de rechten van deze kinderen binnen het Nederlandse Koninkrijk een rol in deze problemen?*
- *Welke stappen kunnen worden gezet richting oplossingen voor de problemen die ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ervaren?*

Methode

Dit onderzoek is gebaseerd op deskresearch en verkennend veldwerk. In het kader van deskresearch is naast juridische literatuur, geschiedkundige en sociaalwetenschappelijke literatuur bestudeerd. Verder zijn juridische bronnen bestudeerd, zowel op koninkrijksniveau (onder andere het Statuut, de Rijksvisumwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap) als op nationaal niveau (onder andere de Landsverordening toelating en uitzetting en de Herziene Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting van Curaçao). Het vreemdelingenrecht heeft op beleidsniveau in Curaçao de afgelopen jaren een vlucht genomen. Ook deze beleidsstukken zijn bestudeerd, voor zover ze publiekelijk toegankelijk zijn. Daarnaast is een verkennend veldonderzoek uitgevoerd, door middel van semi-gestructureerde interviews en informele gesprekken in Nederland en Curaçao. Het onderzoek is afgesloten in augustus 2020.

Uitkomsten van het onderzoek

De zorgen ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao zijn terecht, zo blijkt ook uit dit onderzoek. Op basis van het huidige vreemdelingenrecht van Curaçao is er nauwelijks kans voor deze kinderen om hun verblijf te legaliseren en mede daardoor laten de voorzieningen voor hun primaire levensbehoeften te wensen over. Zo is er geen opvang voor hen georganiseerd, zelfs geen noodopvang, zijn ze niet verzekerd voor ziektekosten en is scholing voor sommigen onbereikbaar, omdat hun ouders bang zijn om opgepakt te worden als ze hun kinderen ernaartoe brengen. Ook komen ongedocumenteerde kinderen in instellingen terecht, hetgeen betekent dat de vrijheid hun wordt ontnomen. Er is ook nog veel onduidelijk over de positie van deze kinderen.

Zo is niet bekend om hoeveel kinderen het precies gaat en hoeveel er daarvan dakloos zijn.

De mogelijkheden voor deze kinderen om via juridische wegen hun verblijf te legaliseren of een verbetering in hun situatie af te dwingen zijn beperkt. Rechtshulp is afhankelijk van private initiatieven. Er zijn geen kind-specifieke procedurele waarborgen opgenomen in het vreemdelingenrecht van Curaçao om te verzekeren dat hun rechten en belangen worden meegewogen in besluitvorming ten aanzien van hun verblijf. De betrokkenheid van ambtsdragers in Curaçao bij deze problematiek is wisselend. Het is niet zo dat de positie van ongedocumenteerde kinderen in zijn geheel onbekend is en dat de kinderen volledig aan hun lot worden overgelaten. Een holistisch beleid ontbreekt echter. Dat maakt dat kinderen tussen wal en schip vallen en dat hun rechten en belangen in het geding zijn.

De juridische en sociale positie van ongedocumenteerde kinderen op Curaçao knelt met een breed scala aan rechten uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen, waaronder het recht op nationaliteit, het recht op bescherming van familieleden, het recht op bescherming tegen vreemdelingenwaring, het recht op bescherming tegen geweld en uitbuiting, het recht op een adequate levensstandaard, het recht op toegang tot basisvoorzieningen zoals onderwijs, gezondheidszorg en opvang, en het recht om te worden gehoord en toegang te hebben tot *effective remedies*. De bescherming van de rechten van de kinderen vraagt direct aandacht van de overheid van Curaçao. Het Koninkrijk moet zich op grond van zijn waarborgfunctie echter ook de situatie van ongedocumenteerde kinderen aantrekken. Dat vereist meer aandacht en alertheid vanuit de Nederlandse politiek en daarmee van het Nederlandse kabinet en parlement. Binnen het huidige staatkundige bestel van het Koninkrijk is de uitvoering van de waarborgfunctie immers voor een aanzienlijk deel afhankelijk van de Nederlandse politiek. Daar is echter vanaf 2015 tot eind 2020 nauwelijks aandacht geweest voor de positie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao. De waarborgfunctie is wel aan de orde gekomen, maar de staatssecretaris van BZK acht die niet aan de orde, nu de opvang en behandeling van migranten wordt gezien als een landsaangelegenheid van Curaçao waar het Koninkrijk zich niet in heeft te mengen. Zolang Curaçao als autonoom land zich inspant om de situatie van migranten in bepaalde opzichten te verbeteren, is 'ingrijpen' niet op zijn plaats is de redenering. Signalen van NGO's en kritische vragen van Tweede Kamerleden hebben aan deze opvatting niet afgedaan. Op bijstandsverzoeken van Curaçao is door Nederland welwillend gereageerd, maar doet niet af aan het feit dat de opvang en behandeling van migranten vooralsnog als een landsaangelegenheid van Curaçao wordt beschouwd, waarbij Curaçao eerst aan zet is om aan te geven waar de behoefte aan bijstand bestaat. De verleende bijstand, waaronder financiële steun voor vaccinaties en de uitbreiding van de vreemdelingenbarakken, en technische assistentie bij het

verbeteren van de ‘vreemdelingenprocessen’, heeft de zorgen voor wat betreft de rechten van deze kinderen echter niet weggenomen.

Dit onderzoek laat zien dat het Statuut niet verplicht tot het vasthouden aan de grenzen van de autonomie van de landen. Het biedt ook een grondslag om vrijwillig samen te werken. Dat gebeurt al intensief op het gebied van grenstoezicht. Daarmee wordt het migratieprobleem waar Curaçao mee te kampen heeft deels al als koninkrijksaangelegenheid opgevat, zij het dat juist op dit terrein zich een groot aantal zorgen ten aanzien van de rechten van ongedocumenteerde kinderen manifesteert. ‘Ingrijpen’ ligt begrijpelijkerwijs gevoelig gezien de eeuwenlange reis die Curaçao naar autonomie heeft gemaakt, maar dat is niet per se het volgende station. De Raad van State pleitte in 2011 al voor een dynamische interpretatie van de waarborgplicht en stelde voor dat in gezamenlijkheid de ondergrens voor wat betreft het niveau van fundamentele rechten en vrijheden bepaald zou kunnen worden. Daar waar die ondergrens vervolgens in het gedrang zou komen, zou hulp en bijstand uitkomst moeten bieden.

Uit de opvattingen van Curaçaose en Nederlandse politici en bestuurders, voor zover herleidbaar op basis van de geraadpleegde bronnen, blijkt echter geen urgentiegevoel om een dergelijke grens in gezamenlijkheid te bepalen. Curaçaose en Nederlandse politici en bestuurders lijken elkaar te vinden in het willen voorkomen van een aanzuigende werking. Nederland schuwt daarnaast een eventuele precedentwerking ten aanzien van andere landen in het Koninkrijk; als het migratieprobleem in Curaçao wordt aangepakt, dan moeten ook andere mensenrechtenkwesties worden aangepakt, zo is de gedachte. In zoverre lijkt de gezamenlijkheid ten aanzien van de waarborgplicht zoals vastgelegd in het Statuut, in de praktijk niet tot zijn recht te komen.

Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek laat zien dat er terecht grote zorgen zijn over de positie en het lot van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao. Hun rechten en belangen zijn in het geding met grote gevolgen voor hun welzijn en ontwikkeling. Ondanks enige aandacht vanuit de overheid van Curaçao blijft de zorgelijke situatie voortduren, waarbij de waarborgfunctie van het Koninkrijk in beeld komt. Dit onderzoek laat ook zien dat het willekeurig aannemen van gezamenlijkheid bij de bescherming van mensen- en kinderrechten een negatieve impact heeft op de bescherming van zeer kwetsbare kinderen. Naar ons idee zou de bescherming van mensenrechten, waaronder de kinderrechten uit het VN-Kinderrechtenverdrag, moeten worden beschouwd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen binnen het Nederlandse Koninkrijk. Dit zou overeenstemmen met de externe verantwoordelijkheid die het Koninkrijk als verdragspartij bij mensenrechtenverdragen heeft om de daarin vastgelegde rechten en vrijheden te verwezenlijken. Natuurlijk heeft de regering van Curaçao als autonoom land een eerste en belangrijke verantwoordelijkheid,

die ook inhoudt dat het data verzamelt over het aantal ongedocumenteerde kinderen, hun leefomstandigheden en hun rechtsbescherming. Daarnaast heeft naar ons idee Nederland, via de Nederlandse minister van BZK echter een bijzondere verantwoordelijkheid tot het doen van een eerste aanzet tot de door de Raad van State voorgestane dynamische interpretatie van de waarborgfunctie. Nederland is immers het grootste en meest welvarende land binnen het Koninkrijk en heeft feitelijk de meeste zeggenschap over de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden, waaronder de waarborgfunctie, waarop de autonome Caribische landen slechts in beperkte mate toezicht kunnen houden. Het ligt hierbij sterk voor de hand dat de Caribische landen de minister van BZK te assisteren in die taak en openheid van zaken geven over waar de schoen wringt wat betreft de bescherming van mensen- en kinderrechten en welke inspanningen zij hebben kunnen plegen om hun verplichtingen in het licht van het IVRK en mensenrechtenverdragen na te komen. De democratische controle op dit proces ligt uiteraard bij de parlementen van betrokken landen.

Dit alles niet hoeft af te doen aan het voeren van immigratiebeleid, waarbij de belangen van de inwoners van Curaçao en de belangen van het Koninkrijk worden meegewogen. Het kan en mag alleen niet zo zijn dat ongedocumenteerde kinderen die zich binnen het rechtsgebied van het Nederlandse Koninkrijk bevinden, tussen wal en schip raken, omdat de gezamenlijkheid ten gunste van de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden ver te zoeken is.

Aanbevelingen

Het formuleren van aanbevelingen in een context die door een veelheid aan belangen wordt gekleurd, is moeilijk. De mogelijkheden voor het opnemen van vreemdelingen in Curaçao is niet oneindig. Nederland als grootste en welvarendste land van het Koninkrijk en het Koninkrijk als geheel zijn terughoudend in het bieden van structurele ondersteuning voor de migratieproblematiek. Dit zou immers gevolgen kunnen hebben voor de koninkrijksverhoudingen in bredere zin en de daarmee gepaard gaande financiële gevolgen. Hoewel dit allemaal geen onbegrijpelijke belangen zijn, zijn ze vanuit het internationale kinderrechten- en mensenrechtenperspectief geen vrijbrief om de daarin vervatte rechten op het spel te blijven zetten. Ze maken het vinden van structurele oplossingen wel tot een complexe aangelegenheid. Desalniettemin geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling aan Nederland:

- Draag waar nodig en gewenst actief bij aan de bescherming van ongedocumenteerde kinderen, interpreteer de waarborgplicht dynamisch en doe een aanzet om de ondergrens voor wat betreft de bescherming van mensen- en kinderrechten in Curaçao in gezamenlijkheid te bepalen, bejegen verzo-

ken tot bijstand vanuit Curaçao positief en draag bij aan de implementatie van internationale kinderrechten in bredere zin.

Aanbevelingen aan het Koninkrijk en Curaçao:

1. Stel een onafhankelijk en systematisch onderzoek in naar:
 - a. de situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao om hiaten in de bescherming van hun rechten te lokaliseren en te adresseren.¹ Hierbij kan worden voortgebouwd op het werk van of samengewerkt worden met internationale organisaties, NGO's en universiteiten en worden aangesloten bij het werk van de Interlandelijke Taskforce Kinderrechten;
 - b. de behoeften van Curaçao aan structurele ondersteuning bij de implementatie van de rechten van ongedocumenteerde kinderen;
 - c. de behoeften van ongedocumenteerde kinderen (en hun families) zelf;
 - d. de mogelijkheden tot structurele verbetering van de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk ten aanzien van de gezamenlijke waarborgplicht die ook dynamisch geïnterpreteerd zou moeten worden.
2. Maak ongedocumenteerde kinderen zichtbaarder in wetgeving en beleid ter regulering en bescherming van hun rechtspositie en maak dit beleid voorwerp van evaluatie en monitoring; en werk daarbij samen met kennisinstellingen, zoals universiteiten, en internationale organisaties die *technical advice and assistance* kunnen bieden.
3. Bespreek de uitdagingen ten aanzien van de bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao in de *constructive dialogue* met het VN-Comité voor de Rechten van het Kind naar aanleiding van de meest recente rapportage in het kader van de rapportageverplichting onder het VN-Kinderrechtenverdrag.

1 Zo zijn er geen cijfers over het totale aantal ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en hoeveel daarvan alleenstaand of gescheiden zijn van hun ouders. Niet bekend is verder hoeveel kinderen een verblijfsvergunning (en op welke grond) hebben aangevraagd en in hoeverre dergelijke verzoeken zijn gehonoreerd en hoeveel ongedocumenteerde kinderen zijn uitgezet of in bewaring of een (gesloten) instelling zijn geplaatst ten behoeve van hun verwijdering. In hoeverre eventuele slachtoffers van (seksueel) geweld, (seksuele) uitbuiting of mensenhandel beschermd worden is ook niet duidelijk. En verder is veel onbekend over basisvoorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen, zoals de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg en het aantal kinderen dat dakloos is. Informatie over toegang tot voedsel is eveneens gebrekkig, ondanks de financiering van noodhulp van Nederland sinds de COVID-19 crisis. Verder is de rol van enkele relevante instanties ongewis, zoals het ministerie van OWCS, SOAW en de Voogdijraad.

4. Overweeg het instellen van een onafhankelijk en permanent vertegenwoordigingsorgaan van het Koninkrijk in Curaçao dat bevoegd is de status van de evenwichtige implementatie van internationale kinderrechten te monitoren, onderzoeken en gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de overheid van Curaçao en het Koninkrijk.

Aanbevelingen aan Curaçao:

1. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen een beroep kunnen doen op artikel 3 EVRM hetgeen ook inhoudt dat kinderen die vluchten vanwege voedselschaarste en een gebrek aan medische zorg, in aanmerking kunnen komen voor bescherming.
2. Als besloten wordt een kind uit te zetten, zorg ervoor dat zijn belangen vooropstaan en het kind niet wordt uitgezet, nadat hij is bijgestaan door rechtsbijstandverlener.
3. Zorg ervoor dat geen kind wordt gescheiden van zijn ouder(s) of andere (wettelijk) vertegenwoordiger anders dan op grond van het belang van het kind (art. 9 IVRK).
4. Geef de Voogdijraad een duidelijk omschreven rol bij de bescherming van ongedocumenteerde kinderen.
5. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen kosteloos juridische en andere passende bijstand kunnen krijgen in alle fasen van het proces.
6. Zorg ervoor dat staatloze ongedocumenteerde kinderen een nationaliteit kunnen verwerven.
7. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen toegang hebben tot voldoende schoon drinkwater en voedsel, en veilig naar school kunnen.
8. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen tot 18 jaar zich kunnen registreren in het bevolkingsregister zodat ze zijn verzekerd van medische zorg en een diploma kunnen krijgen; of indien registratie niet mogelijk is, dat dit niet in de weg staat aan toegang tot medische zorg en het verkrijgen van een diploma.
9. Herroep de interne circulaire ten aanzien van de bewaring van minderjarige vreemdelingen en zie erop toe dat, conform internationale regelgeving geen enkel ongedocumenteerd kind in bewaring geplaatst wordt of anderszins van zijn vrijheid wordt beroofd.

10. Inventariseer waar ten aanzien van deze aanbevelingen bijstand van Nederland gewenst is.

RESUMEN (SAMENVATTING IN SPAANS)

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS INDOCUMENTADOS EN CURAZAO: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Origen y objetivo del estudio

Hay una gran preocupación por los niños sin permiso de residencia (niños indocumentados) que permanecen en Curazao. Sus derechos e intereses están bajo presión con posibles consecuencias importantes para su bienestar y desarrollo. Esta investigación se centra en la posición jurídica y social de estos niños. Desde 2017 los niños indocumentados en Curazao proceden en su mayoría de Venezuela. Su situación es extremadamente preocupante en varios aspectos. Algunos niños son separados de sus padres y colocados (temporalmente) en una institución como parte de su deportación, otros viven en condiciones lamentables y corren el riesgo de ser explotados. A veces un niño desaparece completamente del radar. Los niños indocumentados viven en Curazao, un país autónomo dentro del Reino de los Países Bajos. Al mismo tiempo, el Reino en su conjunto es signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) y de otros tratados de derechos humanos, como la Convención Europea de los Derechos Humanos. ¿Qué significa esto para estos niños? Su posición y protección legal depende del actual sistema constitucional del Reino de los Países Bajos y de su aplicación e interpretación. Aunque Curazao es un país autónomo en el Reino de los Países Bajos, la legislación del Reino, tal como se establece en el Estatuto del Reino de los Países Bajos (el Estatuto),¹ establece que el Reino debe garantizar los derechos y las libertades fundamentales de los niños. En otras palabras, existe un deber conjunto de salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos de los niños.

Esta investigación examina este deber conjunto de garantía respecto a los niños indocumentados en Curazao. Considera la situación jurídica y social de estos niños y analiza los derechos internacionales pertinentes al sistema constitucional del Reino, así como su aplicación e interpretación. Al proporcionar más información sobre la situación real y la posición legal de estos niños

1 Het Statuut der Koninkrijk der Nederlanden.

dentro de las relaciones institucionales del Reino y al hacer recomendaciones específicas, esta investigación tiene como objetivo contribuir a una mejor implementación de los derechos internacionales del niño dentro del Reino y, en particular, a una mejor protección de los niños indocumentados en Curazao.

La pregunta principal de esta investigación es:

¿En qué medida es la protección de los derechos y las libertades fundamentales de los niños indocumentados en Curazao una responsabilidad conjunta del Reino y cómo se pueden proteger mejor los derechos de este grupo de niños?

Las sub-preguntas son:

- *¿Qué problemas encuentran los niños indocumentados en Curazao y hasta que punto se ven presionados sus derechos?*
- *¿En qué medida influyen las leyes, reglamentos y políticas nacionales en estos problemas?*
- *¿En qué medida influyen en estos problemas las opiniones de los políticos y administradores de los Países Bajos y Curazao sobre sus responsabilidades en relación con los derechos de estos niños dentro del Reino de los Países Bajos?*
- *¿Qué medidas se pueden tomar para solucionar los problemas que sufren los niños indocumentados en Curazao?*

Método

Este estudio se basa en una investigación documental y un trabajo de campo exploratorio. En el contexto de la investigación documental se estudió literatura jurídica, histórica y de ciencias sociales. Las fuentes legales tanto a nivel del Reino de los Países Bajos (incluyendo el Estatuto, la ley de visas² y la ley de Nacionalidad Neerlandesa³) como a nivel nacional (incluyendo la ordenanza nacional de admisión y expulsión⁴ y las instrucciones revisadas a los gobernadores sobre la aplicación de la ordenanza nacional de administración y exclusión de Curazao⁵). En los últimos años la ley de extranjería ha tomado vuelo a nivel político en Curazao. Estos documentos políticos también se han estudiado en la medida en que están disponibles públicamente. Además, se realizó un estudio de campo exploratorio mediante entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales en los Países Bajos y en Curazao. La investigación ha concluido en agosto del 2020.

2 Rijkvisumwet.

3 Rijkswet op het Nederlanderschap.

4 Landsverordening toelating en uitzetting.

5 Herziening Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting van Curaçao.

Resultado del estudio

La preocupación por los niños indocumentados en Curazao está justificada, como demuestra también este estudio. Según la actual ley de inmigración de Curazao apenas hay posibilidades de que estos niños legalicen su estancia y en parte por ello las disposiciones para sus necesidades básicas dejan mucho que desear. No hay refugios organizados para ellos, ni siquiera de emergencia, no están asegurados para los gastos médicos y la escolarización está fuera del alcance de algunos, porque sus padres temen ser arrestados si llevan a sus hijos allí. Los niños indocumentados también acaban en instituciones lo que significa que se les quita la libertad. También hay mucha incertidumbre sobre la posición de estos niños. No se sabe exactamente cuántos de esos niños no tienen hogar.

Las posibilidades de estos niños de legalizar su estancia o forzar una mejora de su situación por la vía legal son limitadas. La asistencia jurídica depende de iniciativas privadas. En la legislación de extranjería de Curazao no se han incluido salvaguardias procesales específicas para los niños que garanticen que se tengan en cuenta sus derechos e intereses en las decisiones relativas a su residencia. La participación de los funcionarios públicos de Curazao en esta cuestión es variable. No es que la situación de los niños indocumentados sea completamente desconocida y que los niños estén completamente abandonados a su suerte. Lo que falta es una política integral (holística). Por lo que estos niños caen entre las grietas y hace que sus derechos e intereses están en juego.

La posición legal y social de los niños indocumentados en Curazao choca con una amplia gama de derechos de la CDN y otros tratados de derechos humanos como el derecho a la nacionalidad, el derecho a la protección de la vida familiar, el derecho a la protección contra la detención de extranjeros, el derecho a la protección contra la violencia y la explotación, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al acceso de servicios básicos como la educación, la atención médica, la vivienda, el derecho a ser escuchado y a tener acceso a *recursos efectivos*. La protección de los derechos de los niños requiere la atención inmediata del Gobierno de Curazao. Sin embargo, el Reino de los Países Bajos, también debe preocuparse por la situación de estos niños indocumentados debido a su función de garantía. Esto requiere una mayor atención y vigilancia por parte de los políticos holandeses y por tanto del Gobierno y el Parlamento holandés. Dentro del actual sistema político del Reino la aplicación de la función de garantía depende en gran medida de la política holandesa. Sin embargo, desde 2015 hasta finales de 2020, la situación de los niños indocumentados en Curazao apenas ha recibido atención. Se ha discutido la función de garantía, pero el Secretario de Estado de Interior y Relaciones del Reino no la considera pertinente ya que la recepción y el tratamiento de los migrantes se considera un asunto nacional de Curazao en el que el Reino no debe interferir. Mientras Curazao, como país autónomo, se esfuerce por

mejorar la situación de los inmigrantes en ciertos aspectos, no es apropiado 'intervenir' es el razonamiento. Las señales de las ONG y las preguntas críticas de los miembros del parlamento holandés no han alterado esta opinión. Los Países Bajos respondieron favorablemente a las solicitudes de asistencia de Curazao, pero esto no quita que la recepción y el tratamiento de los inmigrantes se considere, por el momento, un asunto nacional de Curazao, por lo que corresponde a Curazao indicar dónde existe la necesidad de asistencia. Sin embargo, la ayuda prestada, incluida la ayuda financiera para las vacunaciones y la ampliación de las barracas para los extranjeros y la asistencia técnica para mejorar los procesos de extranjería, no ha eliminado las preocupaciones relativas a los derechos de estos niños.

Esta investigación demuestra que el Estatuto no obliga a ceñirse a los límites de la autonomía de los países. También proporciona una base para la cooperación voluntaria. Esto ya sucede intensamente en el ámbito del control de fronteras. Esto significa que el problema de la migración a la cual se enfrenta Curazao ya se entiende en parte como un asunto del Reino, aunque es precisamente en este ámbito donde se manifiestan un gran número de preocupaciones relacionadas con los derechos de los niños indocumentados. 'Intervenir' es comprensiblemente sensible dado el camino de siglos que ha recorrido Curazao hacia la autonomía, pero eso no es necesariamente la siguiente estación. En 2011, el Consejo de Estado⁶ ya abogó por una interpretación dinámica de la obligación de garantía y propuso que el límite inferior del nivel de derechos y libertades fundamentales pudiera determinarse conjuntamente. En caso de que este límite inferior se ponga en peligro posteriormente habrá que ofrecer ayuda y asistencia.

Sin embargo, las opiniones de los políticos y administradores de Curazao y los Países Bajos en la medida en que se puede deducir de las fuentes consultadas, no demuestran ningún sentido de urgencia para definir conjuntamente dicho límite. Los políticos y administradores de Curazao y Holanda parecen coincidir en querer evitar un efecto imán. Los Países Bajos evitan así también que se crea un posible precedente para otros países del Reino; si se aborda el problema de la migración en Curazao, también deben abordarse otras cuestiones relacionadas con los derechos humanos, según se piensa. En este sentido el deber conjunto de garantía establecido en el Estatuto no parece haberse cumplido en la práctica.

Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación demuestra que existe una justificada gran preocupación por la situación y el destino de los niños indocumentados en Curazao. Sus derechos e intereses están en juego con importantes consecuencias para su bienestar y desarrollo. A pesar de la atención prestada por el Gobierno de

6 Raad van State.

Curazao, persiste una situación preocupante en la que la función de garantía del Reino entra en escena. Este estudio también demuestra que la adopción arbitraria de acción conjunta en la protección de los derechos humanos y del niño tiene un impacto negativo en la protección de los niños altamente vulnerables. En nuestra opinión, la protección de los derechos humanos incluidos los derechos de los niños contenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño deben considerarse una responsabilidad conjunta de los países dentro del Reino de los Países Bajos. Esto estaría en consonancia con la responsabilidad externa del Reino como parte de los tratados de derechos humanos, de hacer realidad los derechos y las libertades consagradas en ellos. Naturalmente el Gobierno de Curazao tiene una primera e importante responsabilidad como país autónomo que incluye la recopilación de datos sobre el número de niños indocumentados, sus condiciones de vida y su protección legal. Además, creemos que los Países Bajos, a través del ministro holandés de Interior y Relaciones del Reino, tienen una responsabilidad especial para dar un primer paso hacia la interpretación dinámica de la función de salvaguardia defendida por el Consejo de Estado. Al fin y al cabo, los Países Bajos son el país más grande y próspero del Reino y, de hecho, son los que más influencia tienen en la ejecución de los asuntos del Reino incluyendo la función de garantía que los países autónomos del Caribe sólo pueden supervisar de forma limitada. Tiene todo el sentido del mundo que los países del Caribe ayuden al ministro holandés de Interior y Relaciones del Reino en esta tarea y ofrezcan información sobre dónde les aprieta el zapato cuando se trata de la protección de los derechos humanos y del niño y qué esfuerzos han hecho para cumplir con sus obligaciones a la luz de la CDN y los tratados de derechos humanos. El control democrático de este proceso corresponde, por supuesto, a los parlamentos de los países afectados.

Nada de esto debe desviar la atención de la política de inmigración en la que se tienen en cuenta los intereses de los habitantes de Curazao y los del Reino. Sin embargo, los niños indocumentados que se encuentran en la jurisdicción del Reino de los Países Bajos no pueden ni deben ser dejados al lado por falta de unidad a favor de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Recomendaciones

Formular recomendaciones en un contexto coloreado por una multitud de intereses, es difícil. Las posibilidades de acoger a extranjeros en Curazao no son infinitas. Los Países Bajos, como país más grande y próspero del Reino, y el Reino en su conjunto son reacios a ofrecer un apoyo estructural a la cuestión migratoria en Curazao. Al fin y al cabo, esto podría tener consecuencias en las relaciones del Reino en un sentido más amplio y consecuencias financieras asociadas. Aunque no se trata de intereses incomprensibles, desde la perspectiva internacional de los derechos del niño y de los derechos huma-

nos, no constituyen una licencia para seguir poniendo en riesgo los derechos contenidos en ellos. Estos intereses hacen que la búsqueda de soluciones estructurales sea un asunto complejo. No obstante, la investigación da lugar a las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones a los Países Bajos:

- Cuando sea necesario y deseable contribuir activamente a la protección de los niños indocumentados, interpretar el deber de garantía de forma dinámica, impulsar la determinación conjunta del límite inferior de la protección de los derechos humanos y los derechos del niño en Curazao, tratar positivamente las solicitudes de asistencia de Curazao y contribuir a la implementación de los derechos internacionales del niño en un sentido más amplio.

Recomendaciones al Reino y a Curazao:

1. Establecer una investigación independiente y sistemática sobre:
 - a. La situación de los niños indocumentados en Curazao para localizar y abordar las lagunas en la protección de sus derechos.⁷ Esta investigación podría basarse en el trabajo de las organizaciones internacionales, las ONG y las universidades o colaborando con ellas y enlazarse con el trabajo del Grupo de Trabajo Internacional sobre los Derechos del Niño.⁸
 - b. La necesidad de apoyo estructural de Curazao en la aplicación de los derechos de los niños indocumentados.
 - c. Las necesidades de los propios niños indocumentados (y sus familias).
 - d. Las posibilidades de mejora estructural de la cooperación entre los países del Reino en lo que respecta el deber común de garantía, que también debe interpretarse de forma dinámica.

7 No hay cifras sobre el número total de niños indocumentados en Curazao, ni sobre cuántos de ellos están solos o separados de sus padres. También se desconoce cuántos niños han solicitado un permiso de residencia (y por qué motivos) y en qué medida se han atendido esas solicitudes, y cuántos niños indocumentados han sido expulsados o puestos en detención o en una institución (cerrada) para su expulsión. Tampoco está claro hasta qué punto se protege a las víctimas de la violencia (sexual), la explotación (sexual) o el tráfico de seres humanos. Además, se desconoce mucho sobre los servicios básicos para los niños indocumentados, como el acceso a la atención médica (mental) y el número de niños sin hogar. La información sobre el acceso a los alimentos también es escasa, a pesar de la financiación de la ayuda de emergencia de los Países Bajos desde la crisis de COVID-19. Además, el papel de algunos organismos relevantes es incierto, como el Ministerio de OWCS, el SOAW y el Consejo de Tutela (Voogdijraad).

8 Interlandelijke Taskforce Kinderrechten.

2. Hacer que los niños indocumentados sean más visibles en la legislación y en la política para regular y proteger su posición legal y hacer que esta política esté sujeta a evaluación y control; trabajar juntamente con instituciones de conocimiento, como universidades, y organizaciones internacionales que pueden ofrecer asesoramiento y asistencia técnica.
3. Discutir los retos con respecto a la protección de los niños indocumentados en Curazao en el diálogo constructivo con el Comité de los Derechos del Niño de la ONU tras el informe más reciente en virtud de la obligación de informar de la Convención de los Derechos del Niño de la ONU.
4. Considerar la creación de un órgano representativo independientemente y permanente del Reino en Curazao que está autorizado a supervisar, investigar y asesorar de forma solicitada y no solicitada al Gobierno de Curazao y al Reino sobre la situación de la implementación equilibrada de los derechos internacionales del niño.

Recomendaciones a Curazao:

1. Garantizar que los niños indocumentados puedan apelar al artículo 3 la Convención Europea de los Derechos Humanos, lo que significa que los niños que huyen debido a la escasez de alimentos y a falta de atención médica, puedan optar a la protección.
2. Si se toma la decisión de trasladar a un niño, hay que asegurarse de que su interés es primordial y de que el niño es trasladado solamente después de haber sido asistido por un asistente jurídico.
3. Garantizar que ningún niño sea separado de su(s) padre(s) u otro representante (legal) si no es en función del interés superior del niño (artículo 9 de la CDN).
4. Dar al Consejo de Tutela (Voogdijraad) un papel claramente definido en la protección de los niños indocumentados.
5. Garantizar que los niños indocumentados puedan recibir asistencia legal gratuita y otra asistencia adecuada en todas las etapas del proceso.
6. Garantizar que los niños apátridas indocumentados puedan adquirir la nacionalidad.
7. Garantizar que los niños indocumentados tengan acceso a suficiente agua potable y alimentos, y que puedan asistir a la escuela con seguridad.

8. Garantizar que los niños indocumentados de hasta 18 años puedan inscribirse en el registro de población para que se les garantice la atención médica y puedan obtener un diploma de escolaridad o si no es posible el registro, que esto no les impida acceder a la atención médica y obtener un diploma de escolaridad.
9. Revocar la circular interna sobre la detención de menores extranjeros y garantizar que de acuerdo con la normativa internacional ningún niño indocumentado sea detenido o privado de su libertad de cualquier otra forma.
10. Hacer un inventario de los casos en los que se necesita la ayuda de los Países Bajos en relación con estas recomendaciones.

RESÚMEN (SAMENVATTING IN PAPIAMENTS)

DERECHO DI MUCHA INDOKUMENTÁ NA KÒRSOU: UN RESPONSABILIDAT KONHUNTO

Motibu i meta di investigashon

Tin un preokupashon grandi pa tur mucha ku ta permanesé na Kòrsou sin pèrmit di estadia (e muchanan indokumentá). Nan derecho- i interesnan ta bou di preshon, ku posiblemente konsekuensia grandi pa nan bienestar i desaroyo. E investigashon akí ta pone nan posishon hurídiko i sosial sentral. For di 2017, tur mucha indokumentá ta bini Kòrsou mas parti for di Venezuela. Nan situashon ta sumamente preokupante den diferente sentido. Algun mucha ta separá for di nan mayor(nan), i den kuadro di nan deportashon, ta alohá nan (temporalmente) den un instituto. Otro ta biba den sirkunstansia deplorable i ta kore riesgo di keda eksponé na eksplotashon. Tin biaha, un mucha ta dispersé kompletamente for di radar. E muchanan indokumentá ta na Kòrsou, un pais outónomo denter di Reino Hulandes. Reino Hulandes, den su totalidat, ta alabes estado di tratado di e Tratado di Nashonnan Uní pa e Derechonan di Mucha (IVRK) i e otro tratadonan di derecho humano, manera e Tratado Europeo pa e Derechonan Humano. Kiko esei ta nifiká pa e muchanan akí? Nan posishon i protekshon legal ta dependé di e sistema estatal aktual di Reino i di ehekushon i interpretashon di esei. Bèrdat ta ku Kòrsou ta un pais outónomo, pero e derechi konstitushonal di Reino, entre otro, registrá den Statüt di Reino Hulandes (Statüt), ta stipulá ku Reino mester garantisá e derechonan fundamental i e libertatnan di mucha. Ku otro palabra, aki ta konta un obligashon di garantia konhunto enkuanto e derechonan humano i e libertatnan fundamental, entre nan, e derechonan di mucha.

E investigashon akí ta tira un bon bista riba e obligashon di garantia konhunto akí relashoná ku e muchanan indokumentá na Kòrsou. E ta konsiderá e situashon hurídiko i sosial di e muchanan akí, i e ta analisá e derechonan internashonal relevante, e sistema estatal di Reino i tambe su ehekushon i interpretashon. Dor di duna mas informashon di e situashon real i e posishon hurídiko di e muchanan akí denter di e relashonnan estatal di Reino i dor di duna rekomendashon spesífiko, e investigashon akí ta pretendé di kontribuí na un mihó implementashon di derecho internashonal di mucha den Reino, i partikularmente na un mihó protekshon di e muchanan indokumentá na Kòrsou.

Pregunta prinsipal di e investigashon akí ta:

Kon leu protekshon di e derecho- i e libertatnan fundamental di e muchanan indokumentá na Kòrsou ta un responsabilidat konhunto den Reino, i kon por protehá e derechonnan di e grupo di mucha akí mihó?

E preguntanan parsial ta:

- *Kua ta e problemanan ku e muchanan indokumentá na Kòrsou ta eksperensiá, i te kon leu nan derechonnan ta keda afektá pa e motibu akí?*
- *Kon leu legislashon i maneho nashonal ta hunga un ròl den e problemanan akí?*
- *Kon leu e puntonan di bista di polítiko i mandatario na Hulanda i Kòrsou relashoná ku nan responsabilidatnan pa e derechonnan di e muchanan akí denter di Reino Hulandes ta hunga un ròl den e problemanan akí?*
- *Kua ta e pasonan ku por tuma den direkshon di un solushon pa e problemanan ku e muchanan indokumentá na Kòrsou ta eksperensiá?*

Método

E investigashon akí ta basá riba *deskresearch* i investigashon eksploratorio den vèlt. Den kuadro di *deskresearch*, a studia, banda di literatura hurídiko, tambe literatura históriko i di siensia sosial. Ademas, a studia fuente hurídiko, tantu riba nivel di Reino (entre otro, *Het Statuut*, *Rijkswet* i *Rijkswet op het Nederlandschap*) komo riba nivel nashonal (entre otro, *Landsverordening toelating en uitzetting en de Herzien Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting*). Ultimo añanan, lei di inmigrashon riba nivel di maneho a bai dilanti na Kòrsou. A studia e dokumentonan di maneho akí tambe, te asina leu ku nan ta aksesibel pa públiko. Banda di esei, a hasi un investigashon eksploratorio den vèlt, pa medio di entrevista i kòmbersashon informal semistrukturá na Hulanda i Kòrsou. A klousurá e investigashon na ougùstùs 2020.

Resultado di investigashon

E preokupashonnan relashoná ku e muchanan indokumentá na Kòrsou ta bálido, asina ta resultá tambe for di e investigashon akí. A base di e lei di inmigrashon aktual di Kòrsou, meramente tin chèns pa e muchanan akí legalisá nan estadia, i pa motibu di esei, tambe e fasilidatnan pa nan produktonan di promé nesidat prinsipal ta laga di deseá. Asina no a organisá akogida pa nan, ni sikiera akogida di emergensia. Nan no ta sigurá pa e gastunan médiko, i pa algun di nan, enseñansa no ta alkansabel, komo ku nan mayornan tin miedu ku ta arestá nan ora nan hiba nan muchanan skol. Tambe e muchanan indokumentá ta resultá den instituto, loke ta nifiká ku ta kita nan libertat. Tin hopi inklaridat tambe tokante posishon di e muchanan akí. Por ehèmpel, no ta konosí di kuantu mucha ta trata presis i kuantu di nan ta dáklos.

E posibilidatnan pa e muchanan akí, pa medio di kaminda hurídiko, legalisá nan estadia òf fòrsa un mehorashon den nan situashon ta limitá. Asistensia hurídiko ta dependé di inisiativa privá. No tin garantia di prosedimentu, spesífikamente pa mucha, inkluí den e lei di inmigrashon di Kòrsou pa sigurá ku ta tuma nan derecho- i interesnan na konsiderashon den tomo di desishon relashoná ku nan estadia. Enbolbimentu di dignatario na Kòrsou den e problemátika akí ta variabel. No ta asina ku posishon di e muchanan indokumentá ta kompletamente deskonosí i ku ta laga e muchanan kompletamente pa nan kuenta. Sinembargo, no tin un maneho holístiko. Esei ta pone ku ta perhudiká e muchanan i ku nan derecho- i interesnan ta den diskushon.

Posishon hurídiko i sosial di e muchanan indokumentá na Kòrsou ta choka ku un eskala amplio di derecho for di *IVRK* i otro tratado di derecho humano, entre nan, derecho riba nashonalidat, derecho riba protekshon di bida familiar, derecho riba protekshon kontra enkarselamentu di strañero, derecho riba protekshon kontra violensia i eksplotashon, derecho riba un stándart di bida adekuá, derecho riba aksesu na e kondishonnan básiko manera enseñansa, kuido di salú i akogida i e derecho pa ser skuchá i di tin aksesu na *effective remedies*. Protekshon di e derechonnan di mucha ta pidi atenshon direkto di Gobièrnu di Kòrsou. Reino, sinembargo, a base di su funshon di garantia, mester tuma e situashon di e muchanan indokumentá tambe na pechu. Esei ta eksigui mas atenshon i un estado di alerta di parti di polítika hulandes, i ku esei, di Gabinete i Parlamento Hulandes. Denter di e sistema estatal aktual di Reino, ehekushon di e funshon di garantia, di pursi, pa un parti konsiderabel, ta dependé di polítika hulandes. Sinembargo, for di 2015 te fin di 2020, apénas tabatin atenshon pa posishon di e muchanan indokumentá na Kòrsou. E funshon di garantia a bini dilanti sí, pero e sekretario di estado di BZK no ta konsideré un punto di diskushon, awor ku ta mira akogida i trato di migrante komo un asunto di pais Kòrsou, kaminda Reino no mester entremeté. E argumento ta ku tanten Kòrsou komo pais outónomo ta hasi esfuerso pa mehorá situashon di e migrantenan den sierto aspekto, ‘intervení’ no ta na su lugá. E señalnan di e NGO-nan i e preguntanan crítico di e miembronan di *Tweede Kamer* no a kita nada for di e pensamentu akí. Riba e petishonnan di asistensia di Kòrsou, Hulanda a reakshoná positivamente, pero esei no ta kambia e echo ku pa awóraki ta konsiderá akogida i trato di migrante komo un asunto di pais Kòrsou, kaminda Kòrsou tin ku dal e promé paso pa indiká unda ta eksistí nesidat pa yudansa. E yudansa ku a duna, entre nan, sosten finansiero pa bakunashon i ekspanshon di e baraknan di strañero i asistensia tékniko den drechamentu di e ‘prosesonan di strañero’, no a kita e preokupashon pa loke ta trata e derechonnan di e muchanan akí.

E investigashon akí ta mostra ku Statút no ta obligá pa atené na e límitenan di outonomia di e paisnan. E ta ofresé tambe un base pa traha huntu boluntariamente. Esei ta sosodé kaba intensivamente riba tereno di kòntrol di frontera. Ku esei, ta konsiderá e problema di migrashon ku Kòrsou ta enfrentá parsialmente komo asunto di Reino kaba, ounke ta asina ku hustamente riba e tereno

akí, un kantidat grandi di preokupashon ta manifestá relashoná ku e derechon di e muchanan indokumentá. 'Intervenshon' lógikamente ta un echo delikado, mirando e biahe di siglonan largu ku Kòrsou a hasi pa logra haña outonomia, pero esei no nesariamente ta e siguiente stashon. Na 2011 kaba, *Raad van State* a boga pa un interpretashon dinámiko di e obligashon di garantia, i el a sugerí ku konhuntamente lo por determiná e límite mínimo pa loke ta trata nivel di e derechonan fundamental i e libertatnan. Kaminda e límite mínimo lo por kore peliger, yudansa i asistencia lo mester ofresé solushon.

Punto di bista di e polítiko- i e mandatarionan hulandes i di Kòrsou, te asina leu dedusibel for di e fuentenan ku a konsultá, sinembargo, no ta mostra un sintimentu di urgensia pa huntu determiná un límite asina. E polítiko- i e mandatarionan hulandes i di Kòrsou parse di ta haña otro den e boluntat pa prevení un efekto di atrakshon di mas hende. Banda di esei, Hulanda ta evitá ku esaki lo fungi eventualmente komo presedente relashoná ku e otro paisnan den Reino; ora ataká e problema di migrashon na Kòrsou, mester aserká e otro kuestionnan di derecho humano tambe, asina e pensamentu ta. Te asina leu, e union enkuanto e obligashon di garantia, manera stipulá den Statút, no ta parse di ta resaltá den práktika.

Konklushon i rekomendashon

E investigashon akí ta mostra ku ta ku rason tin preokupashon grandi tokante posishon i destino di e muchanan indokumentá na Kòrsou. Nan derecho- i interesnan ta den diskushon, ku konsekuensia grandi pa nan bienestar i desaroyo. No opstante algu di atenshon di gobièrnu di Kòrsou, e situashon preokupante ta perdurá, kaminda e funshon di garantia di Reino ta paresé. E investigashon akí ta mostra tambe ku aseptashon arbitrario di union enkuanto protekshon di e derechonan humano i derecho di mucha tin un impakto negativo riba protekshon di mucha masha vulnerabel. Na nos idea, mester konsiderá protekshon di e derechonan humano, entre nan, e derechonan di mucha den e Tratado di Derecho di Mucha di Nashonan Uní, komo un responsabilidad konhunto di e paisnan den Reino Hulandes. Esaki lo konkordá ku e responsabilidad eksterno ku Reino tin komo firmante di e Tratadodi Derecho Humano, pa realisá e derecho- i libertatnan ankrá eiden. Naturalmente Gobièrnu di Kòrsou, komo pais outónomo, tin un promé i importante responsabilidad, ku ta enserá tambe ku e ta kolekshoná dato di e kantidat di mucha indokumentá, nan kondishonnan di biba i nan protekshon legal. Banda di esei, sinembargo, na nos pareser, Hulanda tin, via e Minister Hulandes di BZK, un responsabilidad spesial pa dal e promé paso den direkshon di interpretashon dinámiko di e funshon di garantia, simpatisá pa *Raad van State*. Hulanda di pursi ta e pais mas grandi i mas próspero den Reino, i de fakto e tin mas tantu di bisa riba ehekushon di asunto di Reino, entre nan, e funshon di garantia, ku e paisnan karibense outónomo por vigilá solamente na un grado limitá.

Ta mas ku klaro ku e paisnan karibense ta asistí e Minister di BZK den e tarea ei, i nan ta transparente tokante kaminda e sapatu ta primi pa loke ta trata protekshon di derecho humano i derecho di mucha i tokante kua esfuerso nan por a hasi pa kumpli ku nan obligashonnan den lus di IVRK i e tratadonan di derecho humano. Kòntrol democrátiko di e proseso akí naturalmente ta serka e parlamentonan di e paisnan konserní.

Tur esaki no tin nodi di kita nada for di ehekushon di e maneho di inmigrashon, kaminda ta tene kuenta ku e interesnan di e habitantenan di Kòrsou i e interesnan di Reino. Solamente no por i no tin mag di ta asina ku ta perhudiká e muchanan indokumentá ku ta denter di teritorio hurídiko di Reino Hulandes, komo ku no tin sentido di unidat na fabor di protekshon di e derechonan humano i e libertatnan fundamental.

Rekomendashon

Formulashon di rekomendashon den un konteksto kolorá pa un diversidat di interes ta difísil. E posibilidatnan pa inkorporá strañero na Kòrsou no ta infinito. Hulanda komo pais mas grandi i mas próspero di Reino i Reino den su totalidat ta reservá den ofresementu di sosten struktural pa e problemátika di inmigrashon. Di pursi, esaki lo por tin konsekuensia pa e relashonnan di Reino den un sentido mas amplio i e konsekuensianan finansiero korespondiente. Ounke tur esakinan no ta interes inkomprendibel, for di e perspektiva di derecho di mucha i e derechonan humano internashonal, nan no ta carte blanche pa sigui pone e derechonan inkluí na peliger. Nan ta hasi hañamentu di un solushon struktural un kuestion kompleho sí. No opstante esei, e investigashon akí ta duna motibu pa e siguiente rekomendashonnan.

Rekomendashon pa Hulanda:

- Kaminda ta nesesario i deseá, aportá aktivamente na protekshon di e muchanan indokumentá, interpretá e obligashon di garantia dinámikamente i tuma inisiativa pa huntu determiná/definí límite pa loke ta trata protekshon di derecho humano i derecho di mucha na Kòrsou, trata/aserká e petishonnan pa asistensia for di Kòrsou positivamente i aportá na implementashon di derecho di mucha internashonal den un sentido mas amplio.

Rekomendashon pa Reino i Kòrsou:

1. Habri un investigashon independiente i sistemátiko pa studia:
 - a. situashon di e muchanan indokumentá na Kòrsou pa lokalísá i adresá e hiatonan den protekshon di nan derechonan.¹ Aki por sigui konstruí riba e trabou di òf traha huntu ku e organisashonnan internashonal, e NGO- i e universidatnan i konektá ku e trabou di *Interlandelijke Taskforce Kinderrechten*;
 - b. e nesidatnan di Kòrsou pa asistensia struktural pa implementashon di e derechonan di e muchanan indokumentá;
 - c. e nesidatnan di e muchanan indokumentá (i nan famianan) mes;
 - d. e posibilidatnan pa mehoramentu struktural di e kooperashon entre e paisnan den Reino relashoná ku e obligashon di garantia konhunto ku lo mester interpretá dinámikamente tambe.
2. Hasi e muchanan indokumentá mas visibel den legislashon i maneho pa regulashon i protekshon di nan posishon hurídiko, i hasi e maneho akí opheto di evaluashon i kòntrol i traha huntu ku e institutonan di konosementu, manera e universidatnan i e organisashonnan internashonal ku por ofresé *technical advice and assistance*.
3. Trata e retonan enkuanto protekshon di e muchanan indokumentá na Kòrsou den un *constructive dialogue* ku Komité di Nashonnan Uní pa e Derechonan di Mucha relashoná ku e raportahe mas resien den kuadro di e obligashon di raportá den e Tratado di derecho di mucha di Nashonnan Uní.
4. Konsiderá pa stablesé un órganu di representashon independiente i permanente di Reino na Kòrsou, ku ta outorisá pa monitòr i investigá státus di implementashon ekilibrá di derecho di mucha internashonal i konsehá Gobièrnu di Kòrsou i di Reino, pidí òf no pidí.

1 Asina no tin sifra di e kantidat total di mucha indokumentá na Kòrsou, i kuantu di nan ta nan so òf separá for di nan mayornan. Ademas, no ta konosí kuantu mucha a solisitá un pèrmit di estadia (i pa ki motibu) i kon leu a honra e tipo di petishonnan ei i kuantu mucha indokumentá a ekspulsá òf a pone den kustodia òf a interná den un instituto (será) pa nan deportashon. Kon leu ta protehá eventual víktima di violensia (seksual), eksplotashon (seksual) òf trafikashon di ser humano tampoko no ta kla. Ademas, hopi kos no ta konosí tokante e kondishonnan básiko pa mucha indokumentá, manera aksesu na kuido di salú (mental), i e kantidat di mucha ku ta dáklos. Informashon tokante aksesu na alimento tambe ta deficiente, no opstante finansiamentu di asistensia di emergensia di Hulanda for di e krisis di COVID-19. Tambe ròl di algun instansia relevante ta insignur, manera e Ministerio di OWCS, SOAW i Voogdijraad.

Rekomendashon pa Kòrsou:

1. Pèrkurá pa e muchanan indokumentá por hasi un apelashon riba artíkulo 3 di *EVRM*, loke ta enserá tambe ku mucha ku hui pa motibu di skarsedat di alimento i falta di kuido médiko por bini na remarke pa protekshon.
2. Ora disidí di deportá un mucha, pèrkurá pa su interesnan tin prioridat i ku no ta deportá e mucha despues ku el a risibí yudansa di un proveedó di asistensia hurídiko.
3. Pèrkurá pa no separá niun mucha di su mayor(nan) òf di otro representante (legal) si no ta a base di interes di e mucha (art. 9 *IVRK*).
4. Duna *Voogdijraad* un ròl deskribí klaramente den protekshon di e muchanan indokumentá.
5. Pèrkurá pa e muchanan indokumentá por risibí asistensia hurídiko i otro yudansa apropiá grátis den tur fase di e proseso.
6. Pèrkurá pa e muchanan indokumentá sin patria por atkerí un nashonalidat.
7. Pèrkurá pa e muchanan indokumentá tin aksesu na suficiente awa di bebe limpi i kuminda, i pa nan por bai skol seif.
8. Pèrkurá pa e muchanan indokumentá te 18 aña por registrá na Ofisina di Registro Sivil (Kranshi) pa nan tin kuido médiko sigurá i por risibí un diploma; òf den kaso ku registrashon no ta posibel, ku esaki no ta stroba aksesu na kuido médiko i risibimentu di un diploma.
9. Revoká e sirkulario interno enkuanto detenshon di straño menor di edat, i pèrkurá pa, conforme regla internashonal, no pone niun mucha indokumentá den detenshon òf di otro forma, priv'é di su libertat.
10. Inventarisá unda asistensia di Hulanda ta deseá relashoná ku e rekomendashonnan akí.

1 | Inleiding

1 INTRODUCTIE VAN HET ONDERWERP

Wat betekent het VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) voor kinderen in het Koninkrijk der Nederlanden (*het Koninkrijk*)? Die vraag lijkt niet beantwoord te kunnen worden zonder te differentiëren naar het land binnen het Koninkrijk waar kinderen zich bevinden. Het VN-Kinderrechtencomité, dat toeziet op de implementatie van het IVRK in het Koninkrijk, uitte in 2015 zijn zorgen voor wat betreft de onevenwichtige implementatie van de rechten van het IVRK in de vier landen van het Koninkrijk¹ en spoorde het Koninkrijk aan te verzekeren dat de rechten uit het IVRK door alle kinderen in het Koninkrijk op gelijke wijze worden genoten.² Later verzocht het Comité het Koninkrijk om aan te geven welke maatregelen genomen zijn om het IVRK op gelijke wijze in alle vier de landen van het Koninkrijk te implementeren.³

De zorgen van het VN-Kinderrechtencomité zien op de manier waarop internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk worden verwezenlijkt en niet op de vraag in hoeverre deze rechten van toepassing zijn in alle landen van het Koninkrijk. Dat wil echter niet zeggen dat er geen zorgen bestaan ten aanzien van de gelding van internationale kinderrechten in het Koninkrijk. Het IVRK geldt weliswaar in alle landen van het Koninkrijk, maar niet de beide bij het IVRK horende aanvullende facultatieve protocollen die het Koninkrijk heeft geratificeerd.⁴ Het Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten geldt in Curaçao, maar het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornogra-

1 VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 24.

2 VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 11. Eerder spoorde het Comité de Nederland aan om de rechten van kinderen op de Nederlandse Antillen en Aruba op verschillende manieren te bevorderen (VN-Kinderrechtencomité 2009-A).

3 VN-Kinderrechtencomité 2019, par. 4. Aan dat verzoek heeft het Koninkrijk op 5 november 2020 gehoor geven, zie brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 november 2020 met kenmerk 1768715-213002-J en *Report of the Kingdom of the Netherlands* 2020, par. 4-6.

4 Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie ratificeerde het Koninkrijk in 2005, *Trb.* 2005, 282. Het Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten ratificeerde het Koninkrijk in 2009, *Trb.* 2009, 192. Het derde Facultatief Protocol inzake een communicatieprocedure is nog niet geratificeerd door het Koninkrijk.

fie voorsnog niet.⁵ De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in 2018 de knelpunten geanalyseerd die zich voordoen met betrekking tot de koninkrijksbrede gelding van mensenrechtenverdragen en daarbij ook specifiek gekeken naar de gelding van het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.⁶ Ten aanzien van andere mensenrechtenverdragen bestaan ook zorgen met betrekking tot hun gelding in het Koninkrijk. Zo geldt het VN-Vluchtelingenverdrag niet in Curaçao. Flinterman en Moenir Alam hebben bepleit dat het VN-Vluchtelingenverdrag gelding moet hebben in het hele Koninkrijk.⁷ De AIV stelde eerder dat de gelding van mensenrechtenverdragen binnen alle landen van het Koninkrijk te vaak en te lang wordt uitgesteld waardoor de gelding beperkt blijft tot Nederland en soms zelfs alleen het Europese deel daarvan.⁸

Dit onderzoek richt zich op de fase die volgt op de gelding van een verdrag; de implementatiefase. Vanuit een staatsrechtelijk perspectief zijn de zorgen van het VN-Kinderrechtencomité voor wat betreft een onevenwichtige implementatie van het IVRK binnen het Koninkrijk niet verwonderlijk. Het huidige staatkundig bestel van het Koninkrijk maakt een evenwichtige implementatie van internationale kinderrechten complex. Sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk uit vier autonome landen; Nederland, Curaçao, Aruba en Sint-Maarten. Op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (*het Statuut*) rust een gezamenlijke verantwoordelijkheid op de landen van het Koninkrijk om de fundamentele rechten en vrijheden van personen binnen de rechtsmacht van het Koninkrijk te verwezenlijken, maar een deel van de professionals dat hiervoor verantwoordelijk is, lijkt zich te hebben vastgelegd op (rechten) onverdedigbare opvattingen ten aanzien van deze verantwoordelijkheid. Dit lijkt ingegeven door de tekst van het Statuut die de taakverdeling binnen het Koninkrijk ten aanzien van deze plicht in concrete gevallen ongewis laat. Ook is de uitvoering van deze plicht in het huidige staatkundig bestel in grote mate afhankelijk van de Nederlandse politiek en die is kritisch ten aanzien van de wijze waarop het staatkundig bestel de afgelopen tien jaar heeft gefunctioneerd. Kritiek die recent na het uitbreken van de COVID-19 crisis en de daaropvolgende liquiditeitssteun vanuit Nederland aan de landen in het

5 Bij ratificatie van dit Protocol door het Koninkrijk in 2005 gaf de regering van destijds de Nederlandse Antillen aan medegelding wenselijk te achten, maar dat nadere uitvoeringswetgeving noodzakelijk zou zijn, zie *Kamerstukken I en II* 30158 (R1793), A en nr. 1, p. 7. Bij de staatkundige hervorming van het Koninkrijk per 10 oktober 2010 trad het protocol in werking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar niet voor Curaçao en Sint Maarten. Het is niet bekend of er gewerkt wordt aan de benodigde uitvoeringswetgeving (AIV 2018, p. 20-21). Het VN-Kinderrechtencomité heeft het Koninkrijk aangespoord ervoor te zorgen dat ook dit Protocol koninkrijksbreed geldt (VN-Kinderrechtencomité 2009-A).

6 AIV 2018, p. 20-21.

7 Flinterman en Moenir Alam 2020.

8 AIV 2018. Zie ook VN-Mensenrechtenraad 2017, aanbeveling 131.199 en 131.203.

Caribische deel van het Koninkrijk extra prominent is geworden. De vraag is echter of deze staatsrechtelijke complexiteit af zou mogen doen aan een evenwichtige implementatie van internationale kinderrechten in het Koninkrijk.

Dit onderzoek legt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de implementatie van internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk onder de loep aan de hand van een studie naar een specifieke groep kinderen in het Koninkrijk, te weten: *kinderen die zonder verblijfsvergunning in Curaçao verblijven* (ongedocumenteerde kinderen). In de afgelopen decennia zijn er veel migranten, waaronder kinderen, naar Curaçao gekomen. In 2014 verscheen een onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van SOAW van Curaçao over migratie en de impact daarvan op Curaçao (hierna: het SOAW-onderzoek). Daarin stonden migranten uit de Dominicaanse Republiek, Haïti, Jamaica, Colombia en Venezuela centraal, omdat destijds relatief grote migrantengroepen uit deze landen naar Curaçao trokken.⁹ Ten aanzien van de Venezolaanse migranten, veelal hoog opgeleid, werd van een weinig problematische 'immigratie en integratie' uitgegaan.¹⁰ Velen waren seizoenswerker en keerden na verloop van enkele maanden terug naar Venezuela.¹¹ Volgens een respondent waren andere Venezolaanse migranten vermogend en migreerden zij uit angst dat hun bezittingen zouden worden afgenomen door de Venezolaanse overheid.¹²

Sinds 2017 komen de meeste migranten uit Venezuela.¹³ In tegenstelling tot de eerdere Venezolaanse migranten zijn de recente Venezolaanse migranten arm en kwetsbaar.¹⁴ Ze vluchten voor het (politieke) geweld en de vervolgingen¹⁵ in het land, of voor de diepe economische crisis die een schreeuwend tekort aan voedsel¹⁶ en medicijnen¹⁷ in Venezuela teweeg heeft gebracht.¹⁸

9 De Bruin en Groot 2014, p. 9.

10 Volgens De Bruin en Groot was een deel werkzaam voor Venezolaanse bedrijven zoals de PDVSA/Refineria Isla Curaçao. Op de internationale school zaten volgens hen ook vrij veel kinderen met een Venezolaanse achtergrond, De Bruin en Groot 2014.

11 Drayer 2018.

12 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

13 Amnesty International 2018, p. 9. Hoewel ook Aruba en Bonaire kampen met migratie vanuit Venezuela, beperkt dit onderzoek zich tot Curaçao.

14 Het zijn veelal (zwangere) vrouwen, kinderen, ouderen en mensen met een beperking (Amnesty 2018, p. 17).

15 Volgens Amnesty International voert de regering van Maduro een doelbewust beleid om 'onwettig en dodelijk geweld' in te zetten tegen de bevolking 'om zo kritiek te neutraliseren' (Visscher 2018). De VN-Mensenrechtenraad veroordeelt de onderdrukking en vervolging op politieke gronden van het regime, alsook de willekeurige detentie, martelingen, executies en verdwijningen van mensen (Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, 27 september 2019 (A/HRC/RES/42/25)).

16 Oostindie 2019. In september 2017 waren 14,5% van alle kinderen jonger dan vijf jaar ernstig ondervoed. In december 2018 kostte een hambroodje 4.892 bolivar. Dat is meer dan het minimum maandloon van 4.500 bolivar (Palmar 2019, zie ook Jurna 2018).

17 Tussen 2015-2016 nam sterftecijfer onder kraamvrouwen toe met 65% en kindsterfte met 30% (Amnesty International 2019, p. 8).

Sommigen wensen zich (ook) te herenigen met familie in Curaçao.¹⁹ Velen kwamen legaal als toerist binnen, maar vertrokken niet nadat de termijn voor het verblijf als toerist was verlopen.²⁰ Hoewel de redenen om te migreren per persoon varieert, is volgens de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) een aanzienlijk deel van deze groep mensen te kwalificeren als vluchteling.²¹

Hoewel de overheid van Curaçao geen gegevens heeft ten aanzien van het totale aantal Venezolaanse migranten,²² zijn de schattingen verontrustend. Ze lopen uiteen van 6.000²³ tot 26.000.²⁴ Daarvan is een aanzienlijk deel kind.²⁵ Zou het aantal ongedocumenteerde migranten daadwerkelijk rond de 25.000 liggen, dan zou ongeveer een zesde deel van het totale inwoneraantal van Curaçao Venezolaanse migrant zijn.²⁶ Geschat wordt dat een aanzienlijk aandeel van dit aantal kinderen betreft.²⁷ Er wordt in dit opzicht gesproken van een crisis, hoewel de gebezigde terminologie ten aanzien van de crisis niet eenduidig is. De minister-president van Curaçao noemt het een migratie-crisis.²⁸ Door non-gouvernementele organisaties, journalisten, onderzoekers, enkele Statenleden van Curaçao en enkele leden van de Tweede Kamer wordt van een vluchtelingencrisis of humanitaire crisis gesproken.²⁹ De UNHCR kwalificeert de migratie vanuit Venezuela in zijn algemeenheid als de *second largest international displacement crisis in the world*.³⁰

18 R4V 2019. Zie ook Oostindie 2019.

19 Interview Human Rights Defense, november 2019.

20 ACVZ 2019, p. 7.

21 UNHCR 2018 en UNHCR 2019.

22 De minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening erkent dat het 'noodzakelijk is' om informatie te verzamelen. 'Ik durf te stellen dat niemand weet hoeveel Venezolanen er op het eiland zijn en waar ze verblijven', zie Hendriksen 2020-B.

23 De overheid van Curaçao schat het aantal op 4.000-6.000, zie Heintze, Hilhorst en Dijkzeul 2019.

24 UNHCR en IOM schatten het aantal op 16.500 (R4V 2019 en 2020), waarvan er 1.291 een verblijfsvergunning gekregen hebben.

25 R4V 2020. Onder 'kind' wordt conform art. 1 IVRK iedere persoon onder de achttien jaar verstaan.

26 Curaçao telde in 2019 158.665 inwoners (zie rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/vraag-en-antwoord/waaruit-bestaat-het-koninkrijk-der-nederlanden).

27 R4V 2020.

28 Brief van de minister-president van Curaçao aan de staatssecretaris van BZK d.d. 10 januari 2019 met kenmerk 2018/00499, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-884079.pdf.

29 Zie Marijnissen 2020, Broere 2018, 'Vluchtelingencrisis op Curaçao onacceptabel', *Algemeen Dagblad* 14 oktober 2018 en twee leden van de Tweede Kamer (Van Dijk en Van Raak) die refereren aan een vluchtelingencrisis (*Aanhangsel van Handelingen II*, 2018/19, nr. 664). Heintze, Hilhorst en Dijkzeul 2019 en enkele Curaçaose Statenleden refereren aan een humanitaire crisis (Hendriksen 2020-A). Enkele leden van de Tweede Kamer refereerden tijdens een paneldiscussie aan een humanitaire crisis in een conferentie in december 2019 waarbij één van de onderzoekers op uitnodiging aanwezig was.

30 UNHCR 2020.

Volgens verschillende maatschappelijke organisaties staan de rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao onder druk.³¹ Sommigen zijn gescheiden van hun ouders en (tijdelijk) in een instelling ondergebracht,³² sommigen leven in erbarmelijke omstandigheden,³³ in een specifiek geval is een kind volledig van de radar verdwenen³⁴ en anderen zijn bang om naar school te gaan uit angst dat ze door de vreemdelingenpolitie worden opgepakt.³⁵

Curaçao staat (samen met Aruba, Sint-Maarten) als kleine eilandstaat in ontwikkeling (*small island developing state* of SID)³⁶ voor wat betreft duurzame ontwikkeling en daarmee ook de realisatie van mensenrechten voor bijzondere uitdagingen waar Nederland niet of in mindere mate mee te maken heeft. De kleine omvang, beperkte natuurlijke bronnen, geografische ligging en isolement van handelsmarkten zijn hier debet aan.³⁷ Kleine eilandstaten in ontwikkeling zijn kwetsbaar voor externe negatieve invloeden.³⁸ Zo werpt de crisis in Venezuela al jaren een zwarte schaduw over de economie van Curaçao die voor een groot deel afhankelijk is van Venezuela. Daarnaast heeft de corona-crisis ervoor gezorgd dat tienduizenden inwoners van Curaçao afhankelijk zijn geworden van voedselhulp om te overleven, reden waarom het Koninkrijk noodhulp levert aan de landen in het Caribisch gebied. Volgens de Curaçaose minister van Gezondheid, Natuur en Milieu is er ook minder bestuurskracht aanwezig in Curaçao dan in Nederland.³⁹

Dit onderzoek verkent de juridische en sociale situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en de opvattingen van professionals in Curaçao en Nederland ten aanzien van de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk voor het waarborgen van de rechten en vrijheden van deze kinderen. Door meer inzicht te verschaffen en door waar nodig specifieke

31 Zie brief aan Curaçaose en Nederlandse autoriteiten over Venezolaanse asielzoekers van 15 oktober 2018, hrw.org/nl/news/2018/10/15/323393, de Ombudsman van Curaçao 2018, Amnesty International 2018, Leghtas en Thea 2019, R4V 2019 en 2020, Heintze en Hilhorst en Dijkzeul 2019. Zie ook Oproep voor Venezolaanse vluchtelingen op Aruba en Curaçao, Cordaid 22 april 2020, cordaid.org/nl/nieuws/oproep-voor-venezolaanse-vluchtelingen-op-aruba-en-curacao/. Ten aanzien de toegang van migranten tot humanitaire bescherming in Curaçao zijn in zijn algemeenheid door verschillende organisaties zorgen geuit (Amnesty International 2018 en 2020, Lenghtas en Thea 2019 en Oproep voor Venezolaanse vluchtelingen op Aruba en Curaçao, Cordaid 22 april 2020, cordaid.org/nl/nieuws/oproep-voor-venezolaanse-vluchtelingen-op-aruba-en-curacao/).

32 Amnesty International 2018.

33 Interview arts in Curaçao, november 2019.

34 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

35 Brief aan Curaçaose en Nederlandse autoriteiten over Venezolaanse asielzoekers, Human Rights Watch 15 oktober 2018, hrw.org/nl/news/2018/10/15/323393.

36 Zie sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list.

37 *Steering Committee on Partnerships for SIDS* 2016.

38 Bruckner 2013.

39 Opmerking tijdens een presentatie van de Minister van Gezondheid, Natuur en Milieu tijdens een semi-publieke conferentie in december 2019 waarbij één van de onderzoekers op uitnodiging aanwezig was.

aanbevelingen te doen, beoogt dit onderzoek bij te dragen aan een betere implementatie van internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk der Nederlanden en aan een betere bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao in het bijzonder.

2 HOOFDVRAAG EN DEELVRAGEN

De hoofdvraagstelling van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao een gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk der Nederlanden en hoe kunnen de rechten van deze groep kinderen beter worden beschermd?

De deelvragen luiden:

- Welke problemen ondervinden ongedocumenteerde kinderen op Curaçao en in hoeverre komen hun rechten hierdoor in de knel?
- In hoeverre speelt nationale wet-, regelgeving en beleid een rol in deze problemen?
- In hoeverre spelen de opvattingen van (voormalige) politici en bestuurders in Nederland en Curaçao ten aanzien van hun verantwoordelijkheden voor de rechten van deze kinderen binnen het Nederlandse Koninkrijk een rol in deze problemen?
- Welke stappen kunnen worden gezet richting oplossingen voor de problemen die ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ervaren?

3 METHODE

Dit onderzoek is gebaseerd op deskresearch en verkennend veldwerk. In het kader van deskresearch is naast juridische literatuur, geschiedkundige en sociaalwetenschappelijke literatuur bestudeerd. Verder zijn juridische bronnen bestudeerd, zowel op koninkrijksniveau (onder andere het Statuut, de Rijksvisumwet en de Rijkswet op het Nederlandschap) als op nationaal niveau (onder andere de Landsverordening toelating en uitzetting en de Herziene Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting van Curaçao). Het vreemdelingenrecht heeft op beleidsniveau in Curaçao de afgelopen jaren een vlucht genomen. Deze beleidstukken zijn bestudeerd, voor zover ze publiekelijk toegankelijk zijn. Daarnaast is een verkennend veldonderzoek uitgevoerd, door middel van informele gesprekken⁴⁰ en semi-gestructureerde interviews in Nederland en Curaçao.

40 Met informele gesprekken worden gesprekken bedoeld waarvan de informatie niet is verwerkt in het onderzoek (zie verderop in deze paragraaf voor de redenen daarvan).

Semi-gestructureerde interviews

Voor de verwerking van informatie verkregen door middel van de semi-gestructureerde interviews is schriftelijk toestemming verkregen van alle respondenten. Respondenten kregen allen een toestemmingsformulier waarop de context van het onderzoek was toegelicht. Ook kregen zij een *factsheet* met daarop een korte schets van de aanleiding voor het onderzoek, de onderzoeksvraag, de methode van het onderzoek, de verwachte uitkomsten en naam en contactgegevens van alle betrokken onderzoekers. Door ondertekening of schriftelijke akkoordverklaring met dit formulier verklaarden deze respondenten zich bekend met de wetenschappelijke doelen van het onderzoek en de anonieme verwerking van de gegevens van het interview in dat kader. Ook verklaarden zij zich akkoord met de eventuele vermelding van hun functie en organisatie waar ze werkzaam zijn, als ook met de audio-opname van het interview en archivering van de uitwerking daarvan voor de duur van tien jaar.

In totaal zijn er elf semi-gestructureerde interviews gehouden. In november 2019 hebben twee onderzoekers van de Universiteit Leiden een bezoek gebracht aan Curaçao. Daar is samen met de betrokken onderzoeker van de Universiteit van Curaçao met verschillende respondenten gesproken. De respondenten zijn geselecteerd omdat ze in de media naar voren zijn gekomen vanwege hun betrokkenheid met het onderwerp ofwel door de eerste groep zijn genoemd als deskundig en betrokken bij het onderwerp. Interviews zijn afgenomen met de Ombudsman van Curaçao; een hoge ambtenaar van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS); een voormalige ambtenaar van het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW); een advocaat; een arts die veel met ongedocumenteerde moeders en kinderen werkt in Curaçao; twee directeuren en een bestuurslid van twee lokale NGO's (een werkzaam op het gebied van kinderrechten, de ander zet zich in voor juridisch advies aan migranten in Curaçao; Human Rights Defense Curaçao). In juni 2020 is telefonisch gesproken met de directeur van VENEX (een Venezolaanse diasporaorganisatie in Curaçao), de directeur van een organisatie in Curaçao op het gebied van familie planning en iemand die opgegroeid is in Curaçao en zich begaan voelt met het lot van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

Door de COVID-19 crisis bleek het voorgenomen tweede bezoek aan Curaçao om nog meer interviews te kunnen afnemen, niet te realiseren. De gevolgen van COVID-19 zijn dus maar gedeeltelijk in kaart gebracht. Met Human Rights Defense Curaçao is in juni en oktober 2020 wel telefonisch contact opgenomen om die situatie ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao te schetsen. Deze gesprekken zijn niet opgenomen. Van deze gesprekken zijn aantekeningen gemaakt die zijn verwerkt in het onderzoek.

De semi-gestructureerde interviews zijn gehouden op basis van een topiclijst (zie Bijlage) en leverden zeer bruikbare informatie op in het kader van de

situatieschets van ongedocumenteerde kinderen. We hebben weinig informatie verkregen met betrekking tot de (huidige) opvattingen van politici en bestuurders ten aanzien van hun verantwoordelijkheden jegens deze kinderen. Dat komt onder andere doordat het niet gelukt is de meest relevante bestuurders op dat gebied in Curaçao en Nederland te interviewen (zie verder onder 'beperkingen van het onderzoek').

Informele gesprekken

In Den Haag is informeel met verschillende professionals gesproken, van wie twee (voormalig) Nederlands parlementariër tevens lid van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer. Ook is informeel gesproken met twee maatschappelijke organisaties in Den Haag, beide (indirect) betrokken bij de humanitaire hulp die verleend wordt in Curaçao. Deze actoren waren niet bereid zich formeel te binden aan het onderzoek, omdat dit hun werk in Curaçao zou kunnen bemoeilijken. Informeel is ook gesproken met een onderzoeker die veel ervaring heeft in het doen van onderzoek in het Caribische deel van het Koninkrijk. Deze gesprekspartners hebben geen toestemmingsformulier ondertekend en hun informatie is niet verwerkt in dit onderzoek. Concrete informatie over de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van fundamentele rechten van kinderen hebben deze gesprekken ook niet opgeleverd. Wel zijn de gesprekken nuttig geweest voor doorverwijzingen naar andere respondenten en het verkrijgen van achtergrondinformatie over het onderwerp.

Eén van de onderzoekers heeft op uitnodiging in december 2019 een semi-publiek congres in Den Haag over het Statuut bijgewoond waar onder andere de minister van Gezondheid, Milieu en Natuur van Curaçao, een voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, enkele Tweede Kamerleden en medewerkers van het Rode Kruis aanwezig waren. De informatie die sprekers tijdens dit congres deelden met het publiek is gebruikt in dit onderzoek (zie voetnoot 29 van hoofdstuk 1, voetnoot 134 van hoofdstuk 4 en voetnoot 73 van hoofdstuk 5).

Beperkingen van het onderzoek

Het deskresearch en veldonderzoek zijn in augustus 2020 afgerond.⁴¹ Bij het ter perse gaan van dit onderzoek, in maart 2021, bleek dat Curaçao een nieuw vreemdelingenbeleid heeft afgekondigd. Dit beleid is niet in dit onderzoek betrokken. Verder is het niet uit te sluiten dat het slavernijverleden op Curaçao ook een rol speelt in hoe de huidige koninkrijksbanden er uit zien, de relatie tussen Nederland en Curaçao en de problemen die ongedocumenteerde kinde-

41 Wel wordt hier en daar verwezen naar enkele recente ontwikkelingen.

ren in Curaçao daarvan ondervinden. We hebben kennisgenomen van de literatuur op dit terrein,⁴² maar vanwege het overwegend juridische karakter van dit onderzoek besloten dit verder buiten beschouwing te laten.

Een belangrijke beperking in het veldonderzoek is dat er geen interviews met ongedocumenteerde kinderen (en/of hun wettelijk vertegenwoordigers) hebben plaatsgevonden. Dit had mogelijk meer informatie opgeleverd over de situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao. Een andere belangrijke beperking ligt besloten in het feit dat het – hoewel daarvoor de nodige inspanningen zijn verricht – niet is gekomen tot een interview met medewerkers van het ministerie van Justitie van Curaçao, dat verantwoordelijk is voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen, alsmede het uitvoeren van eventuele kindbeschermingsmaatregelen. Evenmin is het gelukt medewerkers van het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur van Curaçao te interviewen. Tot slot is het niet gelukt medewerkers van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te interviewen. Een hiertoe gemaakte afspraak is helaas op het laatste moment afgezegd, omdat de betreffende medewerkers na het zien van de vragen aangaven een andere verwachting bij het interview te hebben. Het is derhalve niet gelukt om bepaalde stellingen van respondenten in Curaçao voor te leggen aan de relevante autoriteiten in Curaçao en/of Den Haag. De informatie die op basis van de gehouden interviews in dit rapport is opgetekend, geven daarmee een verkennend beeld.

4 LEESWIJZER

Dit rapport vangt aan met een verkenning van de problemen die ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ondervinden (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden de voor ongedocumenteerde kinderen relevante rechten van het IVRK en andere mensenrechtenverdragen geanalyseerd, gevolgd door hoofdstuk 4 waarin het huidige staatkundig bestel van het Koninkrijk der Nederlanden wordt beschouwd. Hoofdstuk 5 gaat over de opvattingen van Curaçaose en Nederlandse politici en bestuurders ten aanzien van hun (gezamenlijke) verantwoordelijkheden in dat verband, en hun samenwerking in dat kader. Hoofdstuk 6 bevat een kritische reflectie op de problemen van de kinderen, het huidige staatkundige bestel, de opvattingen van bestuurders en politici en hun samenwerking, vanuit het perspectief van de rechten die in hoofdstuk 3 aan bod zijn gekomen. Het rapport sluit in hoofdstuk 7 af met conclusies en aanbevelingen gericht op het verbeteren van de implementatie van internationale kinderrechten in het Koninkrijk, in het bijzonder ten aanzien van de bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

42 Roe 2016, Allen 2017.

2 | Situatieschets van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de problemen die ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ondervinden verkend. Waar relevant wordt verwezen naar Curaçaose wet- en regelgeving of beleid. Ook wordt waar nodig verwezen naar publicaties van internationale en non-gouvernementele organisaties. De ongedocumenteerde status van kinderen is – zo zal blijken uit dit hoofdstuk – een katalysator voor hun gemarginaliseerde bestaan en rechtspositie in Curaçao.

2 GESIGNALEERDE PROBLEMEN VAN ONGEDOCUMENTEERDE KINDEREN EN HUN RECHTSPOSITIE NAAR CURAÇAOS RECHT

2.1 Staatloosheid

Uit het SOAW-onderzoek blijkt dat veel ongedocumenteerde ouders uit angst om opgepakt en uitgezet te worden geen aangifte doen van geboorte van hun kinderen bij het bevolkingsregister van Curaçao. Het bevolkingsregister gaf medio 2014 aan maar voor enkele ongedocumenteerde kinderen een geboortekte te hebben opgemaakt. Er volgde daarna geen inschrijving in het bevolkingsregister.¹ Daarvoor, zo blijkt uit de huidige website van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening van Curaçao, is een verblijfstitel vereist.² Volgens twee respondenten in dit onderzoek is het zorgwekkend dat ouders geen geboortekte aanvragen. Zonder geboortekte kunnen kinderen geen paspoort aanvragen en blijven ze staatloos. Het aanvragen van een Venezolaans paspoort is daarnaast praktisch complex. De Venezolaanse ambassade in Curaçao is gesloten. Aanvragen kunnen alleen online geschieden. De kosten voor een dergelijke aanvraag en de ‘moeizame follow-up’ werken daarbij drempelverhogend.³

1 De Bruin en Groot 2014, p. 160.

2 Zie loketdigital.gobiernu.cw/Loket/product/62699f8b8b1f3573a0814e76407bb81d (laatst geraadpleegd op 11 maart 2021).

3 Interview familie planning organisatie te Curaçao in juni 2020 en interview VENEX, juni 2020.

2.2 Marginale (toegang tot) verblijfsrechten

Op grond van de toepasselijke wet- en regelgeving, beleid en praktijk in Curaçao ten aanzien van de toelating en uitzetting van vreemdelingen, zijn er weinig mogelijkheden voor ongedocumenteerde kinderen om (tijdelijk) hun verblijf kunnen legaliseren. De materiële gronden voor een kort of langer durend verblijf in Curaçao worden gevonden in de Rijksvisumwet, de Landsverordening toelating en uitzetting van Curaçao (LTU), de Herziene Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (HIG 2006)⁴ en het beleidsdocument van de minister van Justitie van Curaçao ter zake verzoeken op grond van artikel 3 EVRM (*de artikel 3 EVRM-procedure*). Voor zover relevant wordt verwezen naar de procedurele waarborgen voor kinderen om een dergelijk verblijf op die gronden te materialiseren, of naar het gebrek aan dergelijke waarborgen. De praktijk ten aanzien van de uitvoering van deze grondslagen en waarborgen wordt – voor zover bekend – ook beschreven.

2.2.1 De Rijksvisumwet

Sinds 1 april 2020 moeten Venezolanen in het bezit zijn van een (toeristen)-visum om toegang tot Curaçao te krijgen.⁵ Eén van de voorwaarden voor een visum is dat de aanvrager beschikt over voldoende middelen van bestaan, zowel voor het voorgenomen verblijf als voor de terugreis of doorreis.⁶ Gezien de economische malaise in Venezuela en Curaçao is het niet aannemelijk dat (de ouders van) Venezolaanse kinderen aan deze bestaansmiddelen eis kunnen voldoen, nog afgezien van het feit dat de grens met Venezuela gesloten is⁷ en men vanuit Venezuela niet met het vliegtuig Curaçao in kan reizen. Op grond van de Rijksvisumwet geldt dat een visum ook kan worden verleend op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.⁸ Het is niet bekend of er reeds visa zijn aangevraagd door of afgegeven aan ongedocumenteerde kinderen op basis van deze grondslag.

4 Minister van Justitie, Herziene Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (P.B. 1966, no. 17), zoals gewijzigd en het Toelatingsbesluit (P.B. 1985, no. 57), zoals gewijzigd (2006) (hierna: HIG 2006).

5 Regeling van de minister van Buitenlandse Zaken van 3 maart 2020, nr. Min-BuZa.2020.4989-16, tot wijziging van de Regeling vrijstelling visumplicht Rijksvisumwet met betrekking tot de visumplicht van Venezolaanse onderdanen voor de toegang tot Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Strc. 2020, 14027.

6 Artikel 9 sub f Rijksvisumwet.

7 De grenzen met Curaçao zijn door Venezuela per februari 2019 gesloten, Casey 2019.

8 Artikel 9 lid 2 Rijksvisumwet.

2.2.2 *De Landsverordening toelating en uitzetting*

Toeristen die langer dan dertig dagen⁹ in Curaçao willen blijven moeten een tijdelijke verblijfsvergunning aanvragen op grond van de LTU. De kans dat een Venezolaanse migrant daarvoor in aanmerking komt is klein. De LTU hanteert een restrictief toelatingsbeleid. Dit betekent dat – behoudens verplichtingen voortvloeiend uit internationale overeenkomsten – verblijfsvergunningen slechts worden verleend indien met het verblijf van de vreemdeling een wezenlijk landsbelang is gediend. Dat is volgens de HIG 2006 het geval bij kennismigranten, ondernemers en investeerders.¹⁰ Om in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning op grond van de LTU¹¹ moeten migranten onder andere aantonen dat ze over voldoende middelen van bestaan beschikken (NAF 3.000,- per maand).¹² Zij zouden voor eventuele kinderen op grond van gezinsvorming of gezinshereniging (de HIG 2006 verwijst in dat kader naar artikel 8 EVRM)¹³ een verblijfsvergunning aan kunnen vragen. Ouders moeten in dat kader aantonen in de onderhoudskosten van hun kinderen te kunnen voorzien. Die maandelijks normbedragen die daarvoor gelden zijn afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Voor kinderen van 0 tot en met 5 jaar geldt een normbedrag van NAF. 250,-, voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar een bedrag van NAF. 350,- en voor kinderen van 11 jaar en ouder een bedrag van NAF. 500,-. Het ligt niet voor de hand dat Venezolaanse kinderen en hun ouders die de economische malaise in Venezuela ontvluchten aan deze inkomenseisen kunnen voldoen, te meer nu de overheid van Curaçao geen werkvergunningen afgeeft aan Venezolaanse migranten.¹⁴ In zeer uitzonderlijke gevallen kan toelating op grond van gezinshereniging of gezinsvorming op grond van klemmende redenen van humanitaire aard worden toegeestaan.¹⁵ Het is niet bekend of de toelating van een ongedocumenteerd kind op een dergelijke grond is aangevraagd en gehonoreerd.

2.2.3 *De artikel 3 EVRM-procedure, zorgen ten aanzien van de uitvoering en rechtsbijstand*

De LTU bevat geen bepalingen die betrekking hebben op internationale bescherming¹⁶ en er is geen speciale procedure voor de verlening van asiel op Curaçao.¹⁷ Het in 1956 door het Koninkrijk bekrachtigde VN-Vluchtelingenverdrag

9 Artikel 2 lid 1 Toelatingsbesluit.

10 ACVZ 2019, p. 19.

11 Artikel 7 LTU.

12 HIG 2006, p. 33.

13 HIG 2006, p. 27.

14 Leghtas en Thea 2019, p. 12.

15 HIG 2006, par. 4.3.5.

16 ACVZ 2019, p. 19.

17 Van Rijn 2019, p. 291.

heeft voor Curaçao immers geen medegelding.¹⁸ De enige reële formele optie voor kinderen om hun verblijf (tijdelijk) te legaliseren lijkt het doen van een beroep op artikel 3 van het EVRM.¹⁹ Onder bepaalde omstandigheden kunnen kinderen – ook diegene die vanwege economische redenen hun land zijn ontvlucht – zich beroepen op dit artikel.²⁰

De minister van Justitie van Curaçao heeft beleid in het kader van artikel 3 EVRM afgekondigd, de artikel 3 EVRM-procedure. Voordat de eerste versie van dit beleid bekend werd, had de overheid van Curaçao geen noemenswaardige rol in het behandelen van beschermingsverzoeken. De UNHCR had tot 26 juni 2017 een informele werkrelatie met het Rode Kruis om beschermingsverzoeken van vluchtelingen te registreren.²¹ Mensen op zoek naar internationale bescherming konden zich bij de UNHCR melden via de kantoren van het Rode Kruis. Het Rode Kruis registreerde een dergelijk verzoek en stuurde het door naar het kantoor van de UNHCR in Washington.²² Zij die in aanmerking kwamen voor bescherming, konden worden overgebracht naar een ander land.²³ Deze procedure heeft ertoe geleid dat verschillende vluchtelingen (vooral Colombianen, Cubanen en Syriërs) via Curaçao in andere landen zijn gevestigd. Vluchtelingen die niet in aanmerking kwamen voor hervestiging mochten in Curaçao blijven, maar hun status bleef ‘irregulier’.²⁴ De UNHCR en het Rode Kruis werkten ook samen bij het bieden van ondersteuning en opvang aan vluchtelingen. In juli 2017 nam de regering van Curaçao een ministerieel besluit om het registratieproces en de procedure over te nemen van UNHCR.²⁵ Het lijkt er echter op dat er weinig ‘overgenomen’ werd. Amnesty International berichtte in 2018 dat er daarna lange tijd geen migratiebeleid bekend werd gemaakt²⁶ en er in ieder geval tot april 2018 geen beschermingsverzoeken door Curaçao zijn geregistreerd en doorgezonden naar de UNHCR in Washington.²⁷ Op 5 juli 2017 keurde de Raad van Ministers volgens de overheid van Curaçao echter wel een procedure ter uitvoering van artikel 3 EVRM goed; de eerste versie van de artikel 3 EVRM-procedure. Die procedure werd in septem-

18 Van Rijn 2019, p. 291.

19 Het EVRM is op 10 oktober 2010 op Curaçao in werking getreden, *Trb.* 1951, 54.

20 Den Heijer 2019-A.

21 Zie aanhef van de meest recente versie van de 3 EVRM-procedure (Minister van Justitie, Beleid inhoudende het te volgen procedure bij een verzoek om bescherming ex artikel 3 EVRM, juni 2019).

22 Amnesty International 2018, p. 27.

23 Zie aanhef van de meest recente versie van de 3 EVRM-procedure (Minister van Justitie, Beleid inhoudende het te volgen procedure bij een verzoek om bescherming ex artikel 3 EVRM, juni 2019).

24 Amnesty International 2018, p. 27.

25 Amnesty International 2018, p. 10.

26 Amnesty International 2018, p. 30.

27 Amnesty International 2018, p. 31.

ber 2018 bekend gemaakt op de website van de overheid van Curaçao.²⁸ In oktober 2018 vertelde de minister van Justitie van Curaçao aan journalisten van ZEMBLA dat het beleid bewust niet openbaar was gemaakt om aanzuigende werking te voorkomen.²⁹ Het betrof een summiere procedure op grond waarvan gold dat de vreemdeling zich indien gewenst direct bij de grensautoriteiten zou moeten beroepen op artikel 3 EVRM op straffe van verval van dit recht.

Volgens de Ombudsman was de procedure van in de loop van 2017 en 2018 niet genoegzaam bekend bij de relevante autoriteiten in Curaçao.³⁰ Volgens het VN-Comité tegen foltering gaven de autoriteiten van Curaçao in 2017 aan meer dan 1.000 Venezolanen te hebben uitgezet, waar ook Venezolanen bij zaten die aangaven bang te zijn voor foltering bij terugkomst.³¹ Ook bestond er naast de procedure van 5 juli 2017 een 'ontmoedigingsbeleid' waarvan de exacte inhoud niet bekend is. Er is geen publieke informatie over.³² Hoewel dit niet helemaal duidelijk is, lijkt dit beleid nog steeds te bestaan. De minister-president van Curaçao refereerde er in maart 2018 nog aan: 'Maar op dit moment blijft het beleid: ontmoedigen voor migranten om deze kant uit te komen. Ongedocumenteerden worden teruggestuurd en verwijderd.'³³ Volgens Amnesty International werden migranten ten tijde van deze procedure zodra ze zich voor bescherming meldden bij de politie of immigratiedienst gedetineerd³⁴ en stelde de Curaçaose regering dat ze geen bescherming nodig hadden omdat ze economische migranten zijn.³⁵

De Ombudsman van Curaçao concludeerde in zijn rapport van juni 2018 naar aanleiding van zijn ambtshalve onderzoek naar het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid, dat er vaak ad hoc besluiten werden genomen.³⁶ Hij oordeelde dat 'over het algemeen niet getoetst wordt aan de bepalingen van het EVRM (in het bijzonder artikel 3)'.³⁷ Het beleid lijkt daarmee voornamelijk een papieren letter.

28 Mevrouw M. Verburg tijdens een Expertmeeting, *Kamerstukken I*, 2018/19, 29653-C. Het beleid is thans niet meer op de website te vinden. Waarschijnlijk betreft het de bijlage die bij het rapport van de ACVZ van 2019 is gevoegd. Het document in die bijlage is niet gedateerd (zie Bijlage 1 bij ACVZ 2019).

29 'Aangespoeld in het Koninkrijk der Nederlanden', ZEMBLA 4 oktober 2018, bnnvara.nl/zembla/artikelen/aangespoeld-in-het-koninkrijk-der-nederlanden. Het begrip aanzuigende werking komt ook in Nederland voor en vindt daar wellicht zijn oorsprong, zie Staring 2015, p. 29.

30 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 3.21.

31 VN-Comité tegen foltering 2018-A, par. 11(c).

32 Interview Human Rights Defense Curaçao, juni 2020.

33 Drayer 2018. Curaçao heeft volgens de minister van Volksgezondheid van Curaçao een 'agressief ontmoedigingsbeleid', hetgeen volgens haar is afgesproken 'binnen Koninkrijkverband' ('Nieuwe kliniek op Curaçao voor onverzekerde Venezolaanse vluchtelingen', NOS 14 juni 2019, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2293475).

34 Amnesty International 2018, p. 29.

35 Amnesty International 2018, p. 24.

36 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 3.21.

37 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 4.5.

‘De verwijderingscijfers laten zien dat veel vreemdelingen inderdaad met relatieve snelheid worden teruggestuurd naar landen die bijvoorbeeld door de UNHCR zijn aangemerkt als risicolanden.’³⁸

Hij beschikte over informatie waaruit blijkt dat ongedocumenteerde gedetineerde vreemdelingen die expliciet toegang verzochten tot de Curaçaose ‘asiel-procedure’, die toegang is geweigerd.³⁹ De Ombudsman van Curaçao oordeelde naar aanleiding van zijn ambtshalve onderzoek dat de minister van Justitie van Curaçao met zijn toenmalige vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid onvoldoende rekening hield met de fundamentele rechten van vreemdelingen die in Curaçao bescherming zochten.⁴⁰ Hij beval onder andere aan om een beleid vast te stellen en bekend te maken aan belanghebbenden en het ambtelijk apparaat, een halt toe te roepen aan het automatisch terugsturen van vreemdelingen die reële risico’s kunnen lopen op onmenselijke behandeling in hun land van herkomst en in een (nieuw) vast te stellen beleid bijzondere aandacht te besteden aan de positie van minderjarige vreemdelingen.

Het thans geldende (uitgebreidere) beleid ten aanzien de behandeling van artikel 3 EVRM-verzoeken werd bekend in juni 2019.⁴¹ Op grond van deze procedure geldt ook dat een vreemdeling direct bij de grenstoezichtautoriteiten moet melden niet terug te kunnen keren naar zijn of haar land van herkomst. Volgens dit beleid verrichten de autoriteiten een ‘aanvangsonderzoek’ en leggen hun bevindingen vast in een verslag. Daarna wordt de vreemdeling overgedragen aan de Unit Vreemdelingen Toezicht en Grensbewaking (UVTG) van het Korps Politie Curaçao (KPC). De vreemdeling die anders dan via de officiële toegangsgrenzen⁴² Curaçao binnenkomt, moet zich onverwijld wenden tot de UVTG. Indien een dergelijke vreemdeling wordt aangehouden door de autoriteiten van Curaçao (waaronder de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, hierna de Kustwacht) wordt deze direct overgedragen aan de UVTG zonder dat er een verslag wordt opgemaakt van relevante eerste bevindingen. De UVTG hoort de betrokken vreemdeling en doet onder andere onderzoek naar de identiteit en de motieven van de verzoeker om bescherming op grond van artikel 3 EVRM aan te vragen. Nadat de Adviesgroep (gevormd door een ambtenaar van de Toelatingsorganisatie, het KPC en het ministerie van SOAW) de minister van Justitie advies heeft

38 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 4.5.

39 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 3.23.

40 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 5.

41 Minister van Justitie, Beleid inhoudende het te volgen procedure bij een verzoek om bescherming ex artikel 3 EVRM, juni 2019.

42 Wat officiële toegangsgrenzen zijn wordt niet nader verklaard. Het ligt voor de hand dat hiermee de luchthaven en havens van Curaçao worden bedoeld. Uitgesloten van officiële toegangsgrenzen zijn dan alle stranden waar boten buiten het toezicht van de autoriteiten van Curaçao kunnen aanmeren.

gegeven over het verzoek, neemt deze een besluit. Het beleid bevat geen speciale procedurele en materiële voorschriften voor (alleenstaande) ongedocumenteerde kinderen. Uit de Interne circulaire van de minister van Justitie van Curaçao ter zake vreemdelingenbewaring bij minderjarigen (hierna: de Interne circulaire) blijkt wel dat minderjarigen een beroep op artikel 3 EVRM kunnen doen, welk beroep met voorrang zou moeten worden behandeld.⁴³ Vreemdelingen die eerder als toerist Curaçao binnenkwamen, staat het op grond van het beleid vrij om bescherming op grond van artikel 3 EVRM te vragen.⁴⁴ Een dergelijk verzoek wordt volgens Amnesty International in de praktijk echter altijd afgewezen.⁴⁵

2.2.4 Respondenten over de artikel 3 EVRM-procedure en motie Diertens

Er zijn ook ten aanzien van de uitvoering van de recentere artikel 3 EVRM-procedure door verschillende actoren zorgen geuit, ook door respondenten in dit onderzoek. Het beleid lijkt niet afdoende te worden nageleefd in de praktijk. Vreemdelingen worden direct overgedragen aan de UVTG en in bewaring geplaatst in de vreemdelingenbarakken op het terrein van het *Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou* (de SDKK-gevangenis).⁴⁶ Dit betreft ook personen die aangeven bang te zijn voor foltering en onmenselijke behandeling indien ze teruggezonden zouden worden. Vreemdelingen krijgen vervolgens een deportatiebevel uitgereikt in het Nederlands en hen wordt gevraagd dat te ondertekenen. Daarmee tekenen ze volgens deze respondent hun eigen deportatiebevel, zonder dat hun de mogelijkheid wordt geboden om bescherming op grond van artikel 3 EVRM te verzoeken (en daaromtrent een beschikking te krijgen), juridisch advies in te winnen bij een advocaat of bijstand te krijgen van een tolk.⁴⁷

Op 20 november 2020 deed het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao uitspraak in een zaak waarin een vreemdeling kort voor de zitting nog een beroep deed op artikel 3 EVRM. Volgens het Gerecht dient verweerder te beoordelen of die bepaling aan verwijdering van de vreemdeling in de weg staat. Dat eiseres pas kort voor de zitting een beroep deed op artikel 3 EVRM doet daaraan volgens het Gerecht, gelet op het absolute karakter van die bepaling, niet af. Het Gerecht vernietigde de verwijderingsbeschikking vanwege strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Uit het besluit bleek niet of een

43 Overhandigd aan onderzoekers door de Ombudsman van Curaçao in november 2019. Volgens de Ombudsman heeft de minister van Justitie toestemming voor verspreiding van het document gegeven. Zie par. 2.3.1 voor meer over deze interne circulaire.

44 Minister van Justitie, Beleid inhoudende het te volgen procedure bij een verzoek om bescherming ex artikel 3 EVRM, juni 2019, p. 5.

45 Amnesty International 2018.

46 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en oktober 2020.

47 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

afweging was gemaakt van het belang van de vreemdeling om niet te worden verwijderd tegenover het belang van handhaving van het immigratiebeleid.⁴⁸

Human Rights Defense Curaçao bemiddelt in het vinden van rechtsbijstand voor vreemdelingen. Volgens de directeur circuleert het telefoonnummer van de NGO onder Venezolaanse vreemdelingen in Curaçao. Het wordt (vooralsnog) niet door de overheid van Curaçao overhandigd aan Venezolaanse vreemdelingen.⁴⁹ De diaspora organisatie VENEX verwijst Venezolaanse vreemdelingen voor rechtsbijstand door naar Human Rights Defense Curaçao.⁵⁰ Rechtsbijstand voor vreemdelingen is in de praktijk derhalve afhankelijk van enkele private initiatieven.

Op 2 juli 2020 diende Tweede Kamerlid Diertens (D66) een motie in met het verzoek aan de Nederlandse regering te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de rechtsbijstand voor vreemdelingen op Curaçao te versterken. Diertens constateerde dat de toegang tot rechtsbijstand in de praktijk onvoldoende is, er vreemdelingen aankomen op Curaçao die direct in detentie geplaatst worden zonder enige mogelijkheid tot contact met een advocaat en dat de omstandigheden in detentie niet of nauwelijks verbeteren.⁵¹

2.2.5 Kinderen in de artikel 3 EVRM-procedure

Het is niet bekend in hoeverre ongedocumenteerde kinderen zich in de afgelopen jaren hebben beroepen op artikel 3 EVRM en in hoeverre een dergelijk beroep is gehonoreerd. In oktober 2018 – enkele maanden na het verschijnen van het rapport van de Ombudsman van Curaçao – stelde de minister van Justitie van Curaçao in ZEMBLA dat er op dat moment nog geen Venezolaan als politiek vluchteling was erkend.⁵² Tijdens een expertmeeting van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer in januari 2019 berichtte Amnesty International geen gevallen te kennen waarin een persoon daadwerkelijk bescherming op grond van artikel 3 EVRM is verleend. Wel dat er beroep op dat artikel was gedaan.⁵³

Inmiddels is door de autoriteiten van Curaçao bekend gemaakt dat sinds het inwerkingtreden van de 3 EVRM-procedure in juni 2019, 26 personen een beroep op bescherming op grond van artikel 3 EVRM hebben gedaan. Deze verzoeken waren op 15 januari 2020 nog in behandeling.⁵⁴ Het is niet duidelijk in hoever-

48 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 20 november 2020, ECLI:NL:OGEAC:2020:262.

49 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en oktober 2020.

50 Interview VENEX, juni 2020.

51 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-IV, nr. 65.

52 'Aangespoeld in het Koninkrijk der Nederlanden', ZEMBLA 4 oktober 2018, bnnvara.nl/zembla/artikelen/aangespoeld-in-het-koninkrijk-der-nederlanden.

53 Mevrouw M. Verburg tijdens een expertmeeting, *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-C.

54 *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1323.

re zich daartussen verzoeken van kinderen bevinden. Deze 26 personen lijken een fractie van het aantal migranten dat in 2019 uit Venezuela naar Curaçao kwam. Het jaarverslag over 2019 van de Kustwacht meldt dat er 254 'illegale' migranten op Curaçao zijn aangehouden.⁵⁵ Dat is een stijging ten opzichte van de 186 aangehouden migranten in 2018.⁵⁶ Volgens de Nederlandse minister van Defensie houdt deze stijging verband met de zorgwekkende humanitaire situatie in Venezuela.⁵⁷ Ook ten aanzien van deze getallen is niet bekend in hoeverre zich hieronder kinderen bevonden, in hoeverre zij om bescherming verzocht hebben en of ze zijn uitgezet. De praktijk lijkt, ook na het kritische rapport van de Ombudsman van Curaçao, nog steeds wel te zijn dat vreemdelingen zo snel mogelijk worden uitgezet. Volgens mediarapportages werden in november 2019, 97 Venezolanen op boten onderschept door de Kustwacht.⁵⁸ Kort daarna zijn er 89 Venezolanen per vliegtuig uitgezet. Daaronder zouden zich ook twee minderjarigen bevinden.⁵⁹ Volgens een respondent betrof het in dit geval twee jonge jongens die zonder een beoordeling van hun wens zich met hun moeder te herenigen en zonder juridisch advies direct weer per vliegtuig zijn uitgezet.⁶⁰ Deze respondent meldde ook dat er in 2019 een meisje van zes jaar met haar oom op een boot arriveerde. Het meisje werd ondergebracht in een jeugdzorginstelling, onbereikbaar voor haar ongedocumenteerde moeder die al op Curaçao woonde, en is later met haar moeder uitgezet. Human Rights Defense Curaçao heeft via haar netwerk de moeder weten te traceren. Het is niet duidelijk in hoeverre moeder en kind zich op artikel 3 EVRM hadden (willen) beroepen.⁶¹ Een andere respondent meldde dat het meisje de moeder verzocht heeft zich 'aan te geven' en dat dit waarschijnlijk onder druk van Curaçaose autoriteiten gebeurde.⁶² In september 2020 zijn weer boten aangekomen met vreemdelingen vanuit Venezuela. Volgens Human Rights Defense Curaçao met enkele zichtbaar vermagerde jonge kinderen.⁶³

55 Jaarverslag 2019 van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, p. 25.

56 Jaarverslag 2018 van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, p. 14.

57 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300-X, nr. 71.

58 'Vreemdelingenadvocaten: 'Curaçao zet Venezolanen collectief uit', *NOS* 27 november 2019, nos.nl/artikel/2312308.

59 'Curaçao zet tientallen Venezolanen uit, advocaten boos', *NOS* 30 november 2019, nos.nl/artikel/2312699.

60 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en oktober 2020.

61 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en oktober 2020.

62 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

63 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

2.2.6 *Het standpunt van de overheid van Curaçao ten aanzien van de geuite zorgen over de uitvoering van de artikel 3 EVRM-procedure*

De overheid van Curaçao weerspreekt dat de procedure niet (afdoende) gevolgd zou worden in de praktijk. Vreemdelingen die worden aangetroffen zonder geldige verblijfstitel worden volgens de overheid van Curaçao afzonderlijk geïnterviewd en indien uit hun antwoorden blijkt dat zij mogelijk een beroep zouden kunnen doen op de artikel 3 EVRM-procedure, dan is dat mogelijk.⁶⁴ De minister van Justitie van Curaçao stelde in oktober 2018 in ZEMBLA het oneens te zijn met de conclusies van de Ombudsman van Curaçao. Mensen uit Venezuela hebben volgens de minister het recht om een verblijfsstatus aan te vragen op Curaçao. En diegenen die het gevaar lopen om te worden gemarteld in hun land van herkomst moeten worden beschermd aldus de bewindspersoon.⁶⁵ De autoriteiten van Curaçao stellen dat het doel van het aanvangsonderzoek door de KPC aan vreemdelingen in hun voertaal kenbaar wordt gemaakt. Volgens de autoriteiten van Curaçao kunnen vreemdelingen zich tijdens dit onderzoek ook laten bijstaan door een advocaat al is het wel aan de vreemdeling zelf om een beroep te doen op rechtshulp. Hierin lijkt geen onderscheid te worden gemaakt tussen volwassenen en kinderen. De autoriteiten van Curaçao hebben aangegeven dat op het terrein van rechtshulp momenteel de samenwerking wordt gezocht met enkele lokale non-gouvernementele organisaties.⁶⁶

2.3 De bewaring van ongedocumenteerde kinderen

2.3.1 *De gronden voor bewaring en beperkte toegang tot rechtsbijstand*

Iedere ongedocumenteerde kwalificeert volgens de LTU als iemand die zonder toestemming op het eiland verblijft.⁶⁷ Voor zover personen aankomen op Curaçao na april 2020 zonder een geldig visum kwalificeren ze eveneens als iemand die 'zich onrechtmatig toegang heeft verschaft' tot Curaçao.⁶⁸ Iemand die geen toestemming heeft om op het eiland te verblijven of die in strijd met de wettelijke bepalingen Curaçao is binnen gekomen, kan worden aangehouden, gefouilleerd en geboeid door het KPC en naar het politiebureau worden

64 *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1323.

65 'Aangespoeld in het Koninkrijk der Nederlanden', ZEMBLA 4 oktober 2018, bnnvara.nl/zembla/artikelen/aangespoeld-in-het-koninkrijk-der-nederlanden.

66 *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.

67 Artikel 19 LTU.

68 Om voor een visum in aanmerking te komen moet de Venezolaanse vreemdeling voldoen aan dezelfde eisen die gelden voor een tijdelijke verblijfsvergunning, waaronder het bestaansmiddelenvereiste (artikel 2 Toelatingsbesluit).

geleid.⁶⁹ Vervolgens kan door de hulpofficier van justitie een bevel tot uitzetting en inbewaringstelling worden afgegeven.⁷⁰ Inbewaringstelling vindt plaats in de vreemdelingenbarakken op het terrein van de SDKK-gevangenis of reguliere vertrekken van die gevangenis.⁷¹ De grondslag voor bewaring is dat er een gevaar uitgaat van de betrokkene voor de openbare orde, publieke rust, veiligheid of de goede zeden of dat het gevaar bestaat dat de betrokkene zich onttrekt van uitzetting.⁷² Deze regeling geldt ook voor ongedocumenteerde kinderen. Een kind zonder geldige verblijfstitel en verblijfsadres wordt door de Curaçaose overheid als een gevaar voor de openbare orde beschouwd, hetgeen – zoals bevestigd door het Gerecht in eerste aanleg van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Gemeenschappelijk Hof) – een rechtsgeldige grond voor inbewaringstelling is voor zover het geen alleenstaande minderjarige betreft.⁷³ Het doel van de bewaring lijkt echter in veel gevallen niet gelegen in het bewaren van de openbare orde en veiligheid, maar de vreemdelingen ertoe te bewegen financiering voor hun retourticket te regelen.⁷⁴ Sommige van de volwassen vrouwelijke gedetineerden gaven Amnesty International te kennen hiertoe verbaal bedreigd te zijn.⁷⁵ Dit kennelijke doel leidt ertoe dat sommige vreemdelingen maandenlang vastzitten.⁷⁶ Amnesty International meldde voorts dat de vrouwen aangaven kleine kinderen te hebben die afhankelijk van hen waren en ze zich niet konden permitteren zolang vast te zitten.⁷⁷ Niet duidelijk wordt waar hun kinderen zich op dat moment bevonden.

Op 23 mei 2019 is de Interne circulaire vastgesteld ten aanzien van de bewaring van minderjarige vreemdelingen.⁷⁸ Dat beleid heeft als uitgangspunt dat minderjarige vreemdelingen binnen veertien dagen uitgezet worden, eventueel gelijktijdig met zijn ouders. Die uitzetting kunnen kinderen in beginsel bij familie afwachten. Zij die ‘vluchtgevaarlijk’ zijn kunnen in bewaring geplaatst worden. Alleenstaande minderjarigen kunnen, als er geen vluchtgevaar is,

69 Raad voor de Rechtshandhaving 2020, p. 8.

70 Raad voor de Rechtshandhaving 2020, p. 8-9.

71 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020. Bij ministeriële beschikking van 5 september 2011 zijn de barakken bij de SDKK aangewezen als het huis voor bewaring voor ‘illegale vreemdelingen’, zie Raad voor de Rechtshandhaving 2014, p. 122 en Raad voor de Rechtshandhaving 2020, p. 7.

72 Artikel 15, 16 en 19 LTU.

73 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436.

74 Amnesty International 2018, p. 39.

75 Amnesty International 2018, p. 39.

76 CPT CoE 2014, par. 203.

77 Amnesty International 2018, p. 40.

78 Minister van Justitie van Curaçao, Interne circulaire vastgelegd door de Minister van Justitie ten behoeve van de Justitiële keten, Beleid vreemdelingenbewaring bij minderjarigen, 23 mei 2019. Dit beleidsstuk is door de Ombudsman van Curaçao aan onderzoekers overhandigd in november 2019.

vrijwillig in een accommodatie van KPC Ski Skuchami geplaatst worden. Uit de Interne circulaire blijkt niet wat voor een soort plaatsing dit is en in hoeverre de minderjarige vrij is de accommodatie te verlaten.⁷⁹ Als de minderjarige vluchtgevaarlijk is, of indien er geen uitzicht bestaat op uitzetting, wordt de Voogdijraad verzocht te adviseren ten behoeve van een voorlopige ondertoezichtstelling. Wat dat voor een gevolg zou hebben voor de verblijfplaats van het kind wordt niet duidelijk uit het document. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat op grond van een voorlopige ondertoezichtstelling ook kan worden voorzien in een verblijfplaats voor de minderjarige.⁸⁰

De autoriteiten van Curaçao hebben aangegeven dat sinds het begin van 2019 tot en met 17 december 2019, 523 personen in vreemdelingenbewaring zijn geplaatst.⁸¹ Het is niet duidelijk hoeveel ongedocumenteerde kinderen in bewaring zijn geplaatst.

Eén van de respondenten in dit onderzoek meldde dat er in april 2019, naast een minderjarige die zij bijstond met juridisch advies, nog twee andere minderjarigen (tijdelijk) in bewaring waren geplaatst.⁸² Daarvan is er volgens haar één teruggekeerd of uitgezet naar Venezuela. Ten aanzien van de ander is onbekend wat er is gebeurd.⁸³ Verschillende respondenten in dit onderzoek gaven aan dat er geen systeem bestaat om ongedocumenteerde kinderen in bewaring van rechtsbijstand te voorzien.⁸⁴ De bemiddeling van Human Rights Defense Curaçao heeft ervoor gezorgd dat een advocaat een juridische procedure aanspande om de bewaring van een zestienjarige Venezolaanse op de vrouwenafdeling van de SDKK-gevangenis op te heffen.⁸⁵ Deze alleenstaande minderjarige was in bewaring geplaatst nadat zij op 11 april 2019 door de Kustwacht op zee was onderschept.⁸⁶ De griffiegelden zijn met private donaties bekostigd.

In september 2020 werd duidelijk dat er twee ongedocumenteerde kinderen in bewaring waren geplaatst.⁸⁷ Het is niet duidelijk in hoeverre zij zich thans nog in bewaring bevinden.

79 KPC Ski Skuchami is een stichting voor ambulante geestelijke gezondheidszorg, www.zorgfederatie.com/sosten.html.

80 Artikel 263 lid 1 Burgerlijk Wetboek van Curaçao.

81 *Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41.

82 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

83 Geluidsfragment in Hendriksen 2019.

84 Interview advocaat in Curaçao, november 2019, interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en oktober 2020. Zie ook Amnesty International 2018.

85 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019.

86 Drayer 2019.

87 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

2.3.2 De omstandigheden in en rondom bewaring

Reeds in 2014 oordeelt de Raad voor de Rechtshandhaving dat de 'detentiesituatie binnen het huis van bewaring voor vreemdelingen structureel benedenmaats is.'⁸⁸ Volgens de Raad wordt 'hun rechtspositie in strijd met de wet op een aanmerkelijk lager peil gehouden dan die van de veroordeelden.'⁸⁹ De omstandigheden in de SDKK-gevangenis zijn volgens enkele leden van het Nederlandse Parlement ontluisterend.⁹⁰ De omstandigheden zijn door Amnesty International in 2018 uitgebreid gerapporteerd:

'Gedetineerde Venezolaanse migranten die werden geïnterviewd door Amnesty International, vertelden dat ze werden onderworpen aan bestraffende en vernederende behandeling. Zo zou het gevangenispersoneel hen [sic] basisbehoeften onthouden totdat ze een vliegticket terug naar Venezuela hadden gekocht. Ook werden verschillende gevallen van mishandeling en seksueel misbruik gemeld. Bewakers zouden seksuele handelingen vragen in ruil voor maandverband en zeep.'⁹¹

Ook de Ombudsman van Curaçao uitte in 2018 zijn zorgen ten aanzien van de omstandigheden in detentie. Vreemdelingen worden volgens hem zonder onderscheid met de andere gevangenen in bewaring gesteld in de SDKK-gevangenis.⁹² Er lijkt ook geen onderscheid te worden gemaakt naar leeftijd. De minderjarige die haar bewaring aanvocht, was op de vrouwenafdeling van de SDKK-gevangenis geplaatst.⁹³ Het VN-Comité tegen foltering is eveneens bezorgd over de erbarmelijke omstandigheden waaronder migranten (meestal Venezolanen) in gevangenschappen in Curaçao hun uitzetting afwachten. Het Comité meldt dat gevangenen (seksueel) mishandeld worden door politieagenten en immigratieambtenaren die daarvoor niet vervolgd zijn.⁹⁴ Twee respondenten in dit onderzoek meldden dat in bewaring geplaatste ongedocumenteerden met rubberen kogels zijn beschoten.⁹⁵ Het inspectierapport van de Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao⁹⁶ bevestigt dit. Het inspectierapport vermeldt dat ongedocumenteerden de commissie te kennen gaven dat er met rubberen kogels op hen geschoten was, volgens hen omdat

88 Raad voor de Rechtshandhaving 2014, p. 124.

89 Raad voor de Rechtshandhaving 2014, p. 123.

90 Samson 2020.

91 Amnesty 2018. Zie ook VN-Comité tegen foltering 2018-A, par. 16 en Drayer 2016.

92 Ombudsman van Curaçao 2018, par. 3.26. Zie ook Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, p. 1-2.

93 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436, r.o. 3.

94 VN-Comité tegen foltering 2018-A, par. 16.

95 Interview advocaat in Curaçao in november 2019 en interview Human Rights Defense Curaçao in oktober 2020.

96 Deze Commissie houdt toezicht op de vreemdelingenbarakken, zie Raad voor de Rechtshandhaving 2014, p. 122.

ze niet terug wilden keren naar hun barak nadat ze gelucht hadden.⁹⁷ Het rapport maakt geen melding van minderjarigen. Het betreft waarschijnlijk enkel volwassen ongedocumenteerden. Het rapport vermeldt dat de SDKK een poging tot uitbraak vermoedde.

‘Zo te zien zijn de ongedocumenteerden fysiek hardhandig aangepakt. Uiteindelijk werd er op hun geschoten met rubberen kogels. Drie van de ongedocumenteerden toonden inschot-littekens op hun borst; bij een van hen konden (open) wonden geconstateerd worden.

- Een andere ongedocumenteerde had een verband om zijn hoofd en aan een gedeelte van zijn arm.
- Nog een andere ongedocumenteerde had littekens aan zijn rug.
- Volgens de ongedocumenteerden hadden zij om medische verzorging gevraagd ter verzorging van hun wonden/littekens; dit is volgens hun geweigerd, danwel is hieraan niet voldaan.⁹⁸

De commissie beveelt aan ‘met de meeste spoed’ een specifieke geweldsinstructie voor de vreemdelingenbarakken vast te stellen en te implementeren.⁹⁹ Het inspectierapport van de Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao vermeldt voorts dat vrouwelijke ongedocumenteerden niet mogen luchten in de grote ruimte, maar in een met gaas afgedekte gang voor hun cellen.¹⁰⁰ Het rapport vermeldt niet waarom dit zo is.

In oktober 2018 noemde de minister van Justitie van Curaçao de omstandigheden in bewaring ‘op zich goed’.¹⁰¹ In maart 2020 meldde de minister echter voornemens te zijn de omstandigheden in vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk in lijn te brengen met internationale standaarden. Ook gaven de autoriteiten in Curaçao aan in 2020 maatregelen te nemen om de toegang tot medische screening en het aanbieden van medische zorg in vreemdelingenbewaring te bevorderen.¹⁰²

Twee kinderen die volgens Human Rights Defense Curaçao in september 2020 per boot Curaçao bereikten zijn in bewaring geplaatst in de vreemdelingenbarakken van het SDKK. Zij waren uit de gevangenis gebroken en weer teruggeplaatst. Één van hen met ‘interne bloedingen’, volgens Human Rights Defense Curaçao mogelijk een oorzaak van geweld gebruikt door het KPC.¹⁰³

97 Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, p. 2.

98 Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, p. 2.

99 Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, p. 4.

100 Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, p. 2.

101 ‘Aangespoeld in het Koninkrijk der Nederlanden’, ZEMBLA 4 oktober 2018, bnnvara.nl/zembla/artikelen/aangespoeld-in-het-koninkrijk-der-nederlanden.

102 *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen 1954.

103 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

2.3.3 Rechtsmiddelen tegen bewaring

Kinderen zouden kunnen klagen bij de Ombudsman van Curaçao over de omstandigheden in bewaring. Tegen een beschikking tot inbewaringstelling staat ook bezwaar en beroep open.¹⁰⁴ Er is voor zover bekend slechts één minderjarige ongedocumenteerde die bezwaar heeft gemaakt tegen haar inbewaringstelling en vervolgens in beroep is gegaan. Er is derhalve één relevante beslissing ter zake gedaan door het Gemeenschappelijk Hof.¹⁰⁵

Het Gemeenschappelijk Hof oordeelde in die beslissing dat de inbewaringstelling van personen die geen geldige verblijfstitel hebben in zijn algemeenheid niet onrechtmatig is.¹⁰⁶ De minister van Justitie mocht daarom in redelijkheid oordelen dat de minderjarige een gevaar opleverde voor de openbare orde en zich zou onttrekken aan haar verwijdering. Ook nam het Hof aan dat de minderjarige krachtens het toen geldende beleid van de Curaçaose overheid niet in aanmerking kwam voor een lichter middel dan bewaring omdat zij niet via een officiële lucht- of zeehaven arriveerde in Curaçao.¹⁰⁷ In beginsel was daardoor ook de inbewaringstelling van de minderjarige niet onrechtmatig. Het Hof overwoog echter dat volgens jurisprudentie van het EHRM in principe geen vreemdelingenbewaring dient te worden opgelegd bij *alleenstaande* (cursivering auteurs) minderjarigen tenzij daar zwaarwegende redenen voor zijn.¹⁰⁸ Het Hof oordeelde daarom dat het belang van de alleenstaande minderjarige bij schorsing van de bewaring groter was dan het belang van de minister van Justitie bij voortzetting daarvan. Om te voorkomen dat ze aan ‘extreme armoede en daarmee gepaard gaande gevaren zoals uitbuiting’ zou worden blootgesteld, werd bepaald dat de minister van Justitie tot aan haar uitzetting in woonruimte moest voorzien en de kosten van haar levensonderhoud dragen.¹⁰⁹ Volgens een respondent werd de alleenstaande minderjarige na deze beslissing overgeplaatst in een gesloten jeugdzorginstelling, van waaruit ze ontsnapte. Daarna werd haar regime aangescherpt. Ze mocht niet meer naar buiten en evenmin naar school. Haar mentale toestand verslechterde. Ze is volgens deze respondent inmiddels uitgezet naar Venezuela.¹¹⁰

104 Artikel 15 en 55 Landsverordening administratieve rechtspraak.

105 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436.

106 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436, r.o. 4.1.

107 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436, r.o. 4.2.

108 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436, r.o. 4.4.

109 Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR201901436, r.o. 4.4.

110 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

2.4 Toegang tot basisvoorzieningen

De situatie van ongedocumenteerde kinderen is volgens respondenten in Curaçao niet homogeen. Sommige ongedocumenteerde kinderen zijn in Curaçao met hun ouders, anderen niet.¹¹¹ Er zijn ongedocumenteerde kinderen opgenomen door de Venezolaanse gemeenschap in Curaçao, anderen zijn dat echter niet. Vooral diegenen die recent zijn aangekomen hebben geen aansluiting gevonden.¹¹²

De kinderen die opgenomen zijn door de Venezolaanse gemeenschap in Curaçao lijken een betere toegang te hebben tot basisvoorzieningen zoals onderdak, voedsel en medische zorg, dan kinderen die dat niet zijn. De toegang voor ongedocumenteerde kinderen tot basisvoorzieningen is door de COVID-19 crisis vermoedelijk in zijn algemeenheid ernstig beperkt.¹¹³ Veel van de volwassen Venezolaanse migranten draaiden jarenlang in de economie van Curaçao mee door ‘goedkoop’ arbeid te verrichten. Volgens Kamerlid van Raak zijn veel van hen daarvoor door Curaçaose bedrijven onder toezicht van Curaçaose politici naar het eiland ‘gehaald’ om goedkoop arbeid te verrichten.¹¹⁴ Veel van hen verloren door de COVID-19 crisis als eersten hun baan.¹¹⁵ De meesten hebben geen sociaal vangnet.¹¹⁶ Ze werkten in het zwarte circuit¹¹⁷ en in het slechtste geval in een uitbuitingssituatie.¹¹⁸

2.4.1 Voedselvoorziening

Het Rode Kruis distribueert voedselpakketten in Curaçao.¹¹⁹ Human Rights Defense Curaçao assisteert bij het registreren en distribueren van voedselpakketten aan ongedocumenteerden.¹²⁰ Hoewel volgens de directeur van Human

111 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019.

112 Interview arts in Curaçao, november 2019.

113 Zie Tweede Kamerlid Kuiken: ‘Ik vind het niet acceptabel dat er binnen ons Koninkrijk kinderen zijn die met een lege maag naar bed moeten, omdat we nu in zo’n grote crisis terecht zijn gekomen en een aantal andere zaken misschien bestuurlijk nog geregeld moet worden’, *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

114 Zie nporadio1.nl/kwesties/onderwerpen/48289-2019-04-21-debat-venezolaanse-vluchtelingen-mensenrechten-op-curaçao-en-aruba, vanaf de 5^e minuut.

115 Koek 2020.

116 Zie staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

117 De Curaçaose overheid geeft geen werkvergunningen af aan Venezolaanse vreemdelingen, zie Rode Kruis in Marijnissen 2019.

118 Interview VENEX, juni 2020.

119 Volgens de staatssecretaris van BZK is het Rode Kruis ‘als hoofdaannemer’ benaderd om de humanitaire hulp via lokale NGOs te verstrekken (*Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3).

120 Human Rights Defense Curaçao geeft aan deze gegevens vertrouwelijk te behandelen (interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020).

Rights Defense Curaçao niet alle ongedocumenteerden zich durven te registreren, uit angst dat de overheid van Curaçao hen later uitzet, heeft het merendeel (ongeveer 60%) van de ongedocumenteerden dit toch gedaan. Human Rights Defense Curaçao voorziet op verzoek ook in babyvoeding.¹²¹

Nederland heeft eind april 2020 16 miljoen euro beschikbaar gesteld in het kader van noodhulp aan Curaçao, Aruba en Sint Maarten.¹²² Deze steun is later tot april 2021 gecontinueerd.¹²³ Volgens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (*staatssecretaris van BZK*) is met de minister-president van Curaçao besproken dat er geen relatie zal worden gelegd ‘tussen het beschikbaar stellen van hulp en het al dan niet verwijderden van deze ongedocumenteerde mensen van de eilanden. (...) Die mensen krijgen dus gewoon hulp.’¹²⁴

2.4.2 Opvang

Er bestaat geen opvang voor vreemdelingen, zelfs geen noodopvang.¹²⁵ De directeur van Human Rights Defense Curaçao gaf aan in schrijnende gevallen soms zelf tijdelijk onderdak te bieden aan ongedocumenteerden of probeert te organiseren via haar connecties.¹²⁶

Volgens een respondent die hoge ambtenaar is voor het ministerie van OWCS in Curaçao heeft de overheid van Curaçao zich in 2017 ingespannen om in opvang te voorzien voor vreemdelingen.¹²⁷ Hij was gebeld met de vraag of hij weet had van een leegstaand schoolgebouw dat hiervoor geschikt zou kunnen zijn.¹²⁸ De Curaçaose overheid was dat jaar volgens een andere respondent in gesprek met het Rode Kruis om een samenwerking in het kader van de opvang van vreemdelingen te realiseren.¹²⁹ Een voorwaarde voor de opvang zou volgens deze respondent vanuit de Curaçaose overheid zijn dat de vreemdelingen de locatie niet zouden mogen verlaten. Het Rode Kruis heeft zich toen teruggetrokken uit de onderhandelingen.¹³⁰ Een andere respondent die ambtenaar was bij het ministerie van SOAW in Curaçao gaf aan

121 Interview Human Rights Defense Curaçao, juni 2020.

122 *Kamerstukken II* 2019/20, 35420, nr. 25.

123 Nieuwe humanitaire steun voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, 22 januari 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/22/nieuwe-humanitaire-steun-voor-aruba-curaçao-en-sint-maarten>.

124 *Kamerstukken II* 2019/20, handelingen nr. 73, item 3.

125 Ombudsman Curaçao 2018. Zie ook Rode Kruis in Marijnissen 2019.

126 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

127 Interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019.

128 Interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019.

129 Interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019.

130 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

dat deze eis verband hield met de angst dat het straatbeeld van Curaçao met de komst van Venezolaanse migranten- en vluchtelingen minder aantrekkelijk zou zijn voor toeristen.¹³¹

De staatssecretaris van BZK gaf in maart 2020 aan dat de autoriteiten op Curaçao de mogelijkheden voor tijdelijke opvang van kwetsbare groepen aan het verkennen zijn. Mogelijk vallen daar ook ongedocumenteerde kinderen en hun familieleden onder. Hij berichtte dat Nederland Curaçao ter zake financieel zal bijstaan. De autoriteiten in Curaçao hebben volgens de staatssecretaris aangegeven dat er voor de overige vreemdelingen geen opvang zal worden gerealiseerd.¹³²

2.4.3 Medische zorg

Ongedocumenteerde kinderen zijn niet verzekerd voor medische zorg. Daarvoor moeten ze ingeschreven staan in het bevolkingsregister van Curaçao en die inschrijving blijft achterwege vanwege het gebrek aan een geldige verblijfstitel.¹³³ Aangezien kinderen volgens UNICEF tot de armste bevolkingsgroepen horen ligt het zelf financieren van zorg niet voor de hand.¹³⁴ De reguliere ziekenhuizen verlenen alleen in spoedgevallen kosteloze zorg aan ongedocumenteerden.¹³⁵ Preventieve zorg in de vorm van vaccinaties zijn wel beschikbaar voor deze kinderen omdat die via scholen gedistribueerd worden,¹³⁶ maar sommigen blijven daarvan verstoken omdat ze niet naar school gaan.¹³⁷ Er is ook een privékliniek (Salú pa Tur)¹³⁸ die gratis huisartsenzorg, prenatale zorg, kraamzorg, anticonceptie en zorg voor hiv- en diabetespatiënten levert aan ongedocumenteerden. Deze kliniek wordt gefinancierd door UNHCR en Stichting Vluchtelingenwerk.¹³⁹

Uit interviews met verschillende respondenten blijkt dat er meerdere private initiatieven zijn die mentale zorg verlenen of advies geven aan (ouders van)

131 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

132 *Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41.

133 Op basis van de Landsverordening basisverzekering ziektekosten (2013) geldt dat ingezetenen (zijnde personen die blijkens inschrijving krachtens een rechtsgeldige verblijfstitel in het bevolkingsregister is opgenomen en metterwoon in Curaçao is gevestigd) verzekerd zijn. Zie ook par. 3.2.1.

134 UNICEF 2013, 38. Zie ook Leghtas en Thea 2019, 15.

135 'Nieuwe kliniek op Curaçao voor onverzekerde Venezolaanse vluchtelingen', NOS 14 juni 2019, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2293475.

136 UNICEF 2013, p. 39.

137 Zie verder in deze paragraaf onder 'onderwijs'.

138 Zie facebook.com/salupatur/.

139 'Nieuwe kliniek op Curaçao voor onverzekerde Venezolaanse vluchtelingen', NOS 14 juni 2019, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2293475.

ongedocumenteerde kinderen.¹⁴⁰ Zo zijn er artsen in Curaçao waar ongedocumenteerde kinderen (en hun ouders) op consult kunnen komen. Een respondent die dergelijke consulten geeft in Curaçao, vertelde dat zijn mogelijkheden om kinderen te helpen desondanks beperkt zijn. De betreffende respondent mag geen recepten uitschrijven. De daarvoor vereiste papieren had hij aangevraagd bij de overheid van Curaçao, maar in november 2019 nog niet ontvangen.¹⁴¹

Een respondent meldde ook dat het ziekenhuis in Curaçao, hoewel het zorg verleent in spoedgevallen, desondanks niet voor iedereen een veilige plek is. Het schijnt te zijn voorgevallen dat de politie van Curaçao werd ingelicht over het verblijf van een ongedocumenteerde in het ziekenhuis en dat die de vreemdeling vervolgens in het ziekenhuis heeft aangehouden.¹⁴² Dat schijnt ook gebeurd te zijn in een opvanglocatie voor slachtoffers van huiselijk geweld.¹⁴³ Het is volgens een andere respondent niet zo dat het ziekenhuis of de opvanglocatie als beleid hebben om ongedocumenteerden aan te geven bij de politie. Desondanks kan een andere aanwezige ter plaatse natuurlijk altijd de politie bellen, is de vrees.¹⁴⁴

2.4.4 Onderwijs

Ongedocumenteerde kinderen hebben formeel recht op onderwijs in Curaçao.¹⁴⁵ Er is geen publieke informatie beschikbaar ten aanzien van het aantal (ongedocumenteerde) kinderen dat naar school gaat.¹⁴⁶ Hoewel ieder kind op Curaçao recht heeft op onderwijs, blijkt het onderwijs niet voor ieder kind toegankelijk te zijn. Zo wijzen sommige scholen aanmeldingen van kinderen af vanwege de taalachterstand of herkomst.¹⁴⁷ Volgens Human Rights Watch heeft de overheid van Curaçao wel eens invallen op scholen gedaan om kinderen mee te nemen waardoor sommige kinderen bang zijn om naar school te gaan.¹⁴⁸ Ook voelen sommige ouders zich niet veilig genoeg op straat uit angst voor het KPC, waardoor de kinderen niet naar school gebracht kunnen worden.¹⁴⁹ Andere ouders kunnen geen loonstrook overleggen, waardoor de

140 Interview arts in Curaçao, november 2019.

141 Interview arts in Curaçao, november 2019.

142 Interview arts in Curaçao, november 2019.

143 Één van de onderzoekers vernam dit van iemand werkzaam bij deze opvanglocatie tijdens het veldwerk.

144 Interview VENEX, juni 2020.

145 Artikel 19 Staatsregeling Curaçao.

146 Leghtas en Thea 2019, p. 15 en interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019.

147 De Bruin en Groot 2014, p. 92.

148 Brief aan Curaçaose en Nederlandse autoriteiten over Venezolaanse asielzoekers van 15 oktober 2018, hrw.org/nl/news/2018/10/15/323393.

149 Amnesty International 2018 en Leghtas en Thea 2019.

kinderen niet in aanmerking komen voor betaald schoolvervoer¹⁵⁰ of een schooluniform.¹⁵¹ Zonder schooluniform mag een kind niet de klas in komen of deelnemen aan online onderwijs.¹⁵² Volgens een respondent krijgen niet alle kinderen thuis de nodige hulp bij hun huiswerk¹⁵³ waardoor ze onvoorbereid in de lessen komen. Sommigen hebben een taalachterstand. Ze spreken vaak noch Nederlands noch Papiamentu¹⁵⁴ terwijl veel schoolboeken in het Nederlands zijn geschreven.¹⁵⁵

De Prins Bernhardschool is zich bewust van deze barrières. Deze school staat bekend als een school die alle leerlingen aanneemt, ongeacht afkomst of taalniveau. De school houdt de kosten van het uniform zodanig laag dat alle ouders die kunnen betalen en biedt huiswerkbegeleiding aan voor kinderen wier ouders thuis weinig ondersteuning kunnen bieden (De Bruin en Groot 2014, p. 92). Voor oudere kinderen met een taalachterstand is er de Springplankschool. Deze school is bedoeld om deze kinderen een betere overgang naar het voortgezet onderwijs te geven (interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019). De school biedt jaarlijks plek aan drie groepen van ongeveer vijftien leerlingen om zich een jaar lang bij te spijkeren (interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019) met betrekking tot taal, maar ook de inburgering in de samenleving op Curaçao, sociale competenties en burgerschap (De Bruin en Groot 2014, p. 99).

Een respondent gaf aan dat school voor ongedocumenteerde kinderen een veilige omgeving biedt. Kinderen zijn erg gemotiveerd, krijgen er eten, aandacht en vaccinaties.¹⁵⁶ Verschillende respondenten in Curaçao vinden het desondanks zorgelijk dat ongedocumenteerde kinderen zonder paspoort of registratie in het bevolkingsregister geen diploma krijgen.¹⁵⁷ Ofschoon deze kinderen dus wel naar school mogen, kunnen ze geen diploma krijgen vanwege het gebrek aan officiële registratie. Een respondent meldde dat diploma's soms geweigerd worden op grond van 'principiële gronden'.¹⁵⁸ Het gebrek aan een diploma belemmert de doorstroom naar een vervolgopleiding,

150 De Bruin en Groot 2014, p. 90.

151 Interview VENEX, juni 2020.

152 Interview Human Rights Defense, juni 2020.

153 Interview VENEX, juni 2020.

154 UNICEF 2013, p. 49.

155 De Bruin en Groot 2014, p. 92.

156 Interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019.

157 Interview ambtenaar ministerie van OWCS Curaçao, november 2019, interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019, interview Human Rights Defense Curaçao, november 2019 en interview VENEX, juni 2020. Zie ook *Report of the Kingdom of the Netherlands* 2020, 52.

158 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

werk¹⁵⁹ of stage.¹⁶⁰ Het zorgt er ook voor dat kinderen vroegtijdig de motivatie verliezen om naar school te gaan.¹⁶¹

In 2013 is het achterwege blijven van een diploma bij ongedocumenteerde kinderen onder de aandacht gebracht van de toenmalige minister van SOAW in Curaçao.¹⁶² In 2015 is tijdens een seminar over kinderen in Curaçao op het University College Roosevelt in Middelburg nogmaals ter sprake gekomen dat ongedocumenteerde kinderen zonder registratie in het bevolkingsregister verstoken blijven van een diploma. Door de toenmalige Curaçaose minister van OWCS werd toen opgemerkt dat het ministerie van OWCS met het bevolkingsregister in gesprek was om ongedocumenteerde kinderen een speciaal identificatienummer te geven, zodat ze wel een diploma zouden kunnen ontvangen.¹⁶³ Een dergelijk registratienummer was er bij het ter perse gaan van dit onderzoek nog niet.

2.5 Bescherming tegen (seksueel) geweld, misbruik en (seksuele) uitbuiting

2.5.1 (Seksueel) geweld

Het is niet bekend hoe vaak ongedocumenteerde kinderen het slachtoffer worden van (seksueel) geweld. In 2013 lichtte een ambtenaar van het ministerie van SOAW naar aanleiding van een driejarig onderzoek over migratie op Curaçao toe verhalen over 'schrijnende gevallen van misbruik' van ongedocumenteerde kinderen te hebben gehoord.¹⁶⁴ Niet duidelijk is wat hij precies onder schrijnende gevallen verstond. Uit het rapport dat naar aanleiding van dat driejarige onderzoek verscheen blijkt wel dat diverse vrouwelijke migranten een bestaan hadden opgebouwd met Curaçaose mannen¹⁶⁵ en dat er voorvallen bekend zijn van seksueel misbruik tussen stiefvaders en hun stiefdochters. In het rapport wordt opgemerkt dat de moeders hier weinig tot niets mee deden, omdat zij financieel afhankelijk waren van hun man en bang waren hun verblijfsvergunning te verliezen indien zij het misbruik zouden melden.¹⁶⁶

Een respondent kwam ter ore dat sommige ongedocumenteerde kinderen (zelfs twee- en driejarigen) in een verlaten kippenboerderij leefden, overdag zonder

159 UNICEF 2013.

160 Interview Human Rights Defense Curaçao, oktober 2020.

161 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

162 'Behoed illegaal kind', *Antilliaans Dagblad* 21 juni 2013, antilliaansdagblad.com/en/nieuws-menu/6973, zie ook UNICEF 2013.

163 'Geen enkel kind kan illegaal zijn', *Antilliaans Dagblad* 24 november 2015.

164 Zie korte interview op [youtube.com/watch?v=IH8dRfZID7g](https://www.youtube.com/watch?v=IH8dRfZID7g).

165 De Bruin en Groot 2014, p. 112.

166 De Bruin en Groot 2014, p. 98.

toezicht van hun ouders omdat die werkten. Niet alleen hoorde hij dat er kinderen werden misbruikt, er zou ook een moeder zijn overleden door misbruik.¹⁶⁷ Niet bekend is of dit geval op zichzelf staat en in hoeverre dergelijke voorvallen bekend zijn bij de overheid van Curaçao en of er maatregelen overwogen of genomen zijn om deze kinderen (beter) te beschermen. Een andere respondent beaamde dat misbruik ook onder ongedocumenteerde kinderen voorkomt, maar kon geen indicatie geven van hoe vaak dergelijk misbruik voor zou komen.¹⁶⁸ In de praktijk van deze respondent hebben zich geen ongedocumenteerde (aanstaande) tienermoeders gemeld. Deze respondent gaf aan zich niet voor te kunnen stellen dat de Voogdijraad op Curaçao niet in actie zou komen in een dergelijk geval vanwege de ongedocumenteerde status van de kinderen. Volgens deze respondent is de overbelasting van de Voogdijraad wel een reëel obstakel in dit verband.¹⁶⁹

Kindermishandeling kan bij de Voogdijraad worden gemeld. De Voogdijraad kan slachtoffers van kindermishandeling doorverwijzen naar het KPC of naar een instelling voor psychologische en medische zorg. Eventueel kunnen slachtoffers van mishandeling ondergebracht worden in een opvanghuis of pleeggezin.¹⁷⁰ Het Burgerlijk Wetboek van Curaçao bepaalt dat het Openbaar Ministerie ter voorkoming van ‘de zedelijke of lichamelijke ondergang’ van een minderjarige, deze minderjarige op verzoek van de Voogdijraad aan haar kan toevertrouwen.¹⁷¹ Wat dat in de praktijk betekent ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen is niet helder. De taak en de bevoegdheden van de Voogdijraad moeten conform artikel 238 lid 2 van Burgerlijk Wetboek I van Curaçao bij landsverordening worden bepaald, maar een dergelijke landsverordening bestaat niet.¹⁷² De Voogdijraad heeft wel een rol gekregen in de uitzetting van kinderen. Conform de Interne circulaire wordt hij ingeschakeld indien ongedocumenteerde kinderen in de leeftijd van zes tot zestien jaar hun uitzetting niet bij familie af kunnen wachten en hun ouders niet mee willen werken aan een vrijwillige plaatsing in PSI Skuchami. In dat geval wordt de Voogdijraad ingeschakeld voor een ‘advies ten behoeve van een (V)OTS’.¹⁷³ Datzelfde geldt voor alleenstaande kinderen die jonger dan zestien en vluchtgevaarlijk zijn.¹⁷⁴

167 Interview arts in Curaçao, november 2019.

168 Interview directeur familie planning organisatie te Curaçao, juni 2020.

169 Interview directeur familie planning organisatie te Curaçao, juni 2020.

170 UNICEF 2013, p. 59.

171 Artikel 241 lid 2 BWI Curaçao.

172 Inspectierapport Raad voor de Rechtshandhaving 2015, p. 12. Er zijn er geen jaarverslagen online te vinden.

173 Interne circulaire van de minister van Justitie van Curaçao ter zake vreemdelingenbewaring bij minderjarigen, art. 1B.

174 Interne circulaire van de minister van Justitie van Curaçao ter zake vreemdelingenbewaring bij minderjarigen, art. 2A.

Amnesty International documenteerde in 2018 het voorval van een zesjarig meisje en een achtjarige jongen die van school werden opgehaald en in een jeugdzorginstelling werden geplaatst. Dat was volgens Amnesty International niet om hen bescherming te bieden, maar om hen samen met hun ongedocumenteerde moeder uit te zetten die op dat moment al bijna drie maanden in de gevangenis zat in afwachting van haar uitzetting.¹⁷⁵

Een respondent gaf aan dat reeds één keer een voogd is benoemd voor een minderjarige ongedocumenteerde. Dat was in het eerder beschreven geval van het zestienjarige meisje dat in bewaring geplaatst was en daartegen in bezwaar en beroep ging (zie paragraaf 2.3.3). Ten aanzien van de detentieomstandigheden van deze minderjarige (en zes andere meerderjarige vreemdelingen) is een zaak aanhangig gemaakt bij het EHRM. Tijdens de gesprekken over een minnelijke schikking werd een voogd benoemd.¹⁷⁶ Normaliter is de Voogdijraad volgens deze respondent niet betrokken bij minderjarige ongedocumenteerden en wordt er geen voogd benoemd omdat ze volgens deze respondent in de regel 'zo snel mogelijk weer weg moeten'.¹⁷⁷

2.5.2 (Seksuele) uitbuiting

Het is niet uitgesloten dat ongedocumenteerde kinderen in uitbuitingssituaties terechtkomen. UNICEF meldde in 2013 dat het lastig is de leeftijd van de vrouwen vast te stellen die in bars of de illegale prostitutie werken en in hoeverre bars en hotels vrouwen en kinderen op die manier misbruiken.¹⁷⁸ Het *Trafficking in Persons Report* (TIP Report) van 2018 van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten vermeldt Curaçao als doorvoer- en bestemmingsland voor vrouwen, kinderen en mannen die onderworpen worden aan seksuele uitbuiting en gedwongen arbeid.¹⁷⁹ Uit het TIP Report van juni 2019 blijkt dat mensenhandelaren autochtone en allochtone slachtoffers in Curaçao uitbuiten. Slachtoffers van seksuele uitbuiting zijn vooral vrouwen en meisjes uit de Dominicaanse Republiek en Venezuela. Ongedocumenteerde migranten lopen in het bijzonder risico volgens dit rapport.¹⁸⁰ Ook wordt in het rapport gemeld dat autoriteiten op Curaçao slachtoffers (waaronder Venezolanen) die niet onmiddellijk mee werkten aan de vervolging van de mensenhandelaar in kwestie in bewaring gesteld en uitgezet hebben, zonder eventuele risico's op misbruik in hun land van herkomst te onderzoeken. Deze slachtoffers zouden volgens het rapport niet doorverwezen zijn naar (mentale) zorgver-

175 Enkele dagen nadat de kinderen waren overgeplaatst in de instelling werd het hele gezin uitgezet naar Venezuela, Amnesty International 2018, p. 34.

176 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

177 Interview advocaat in Curaçao, november 2019.

178 UNICEF 2013.

179 US department of State 2018.

180 US department of State 2019, p. 166.

leners. Curaçao zou geen enkele mensenhandelaar vervolgd hebben.¹⁸¹ De overheid van Curaçao heeft aangegeven dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel doorverwezen zijn naar de Voogdijraad, zonder evenwel aan te geven om hoeveel kinderen het zou gaan.¹⁸² De status van Curaçao werd door het Amerikaanse ministerie verlaagd van Tier 1 naar Tier 2. Dat betekent onder andere dat het absolute aantal slachtoffers van mensenhandel aanzienlijk is of toeneemt en dat het er niet op lijkt dat de overheid de inspanningen vergroot om mensenhandelaren te vervolgen.¹⁸³

Een respondent in Curaçao vertelde dat uitbuiting op sommige plaatsen 'zichtbaar' is.¹⁸⁴ Een andere respondent stelde dat in bepaalde bars iedereen weet dat mensen (en soms minderjarigen) uitgebuit worden. Deze respondent vernam van horen zeggen dat een docent twee van haar leerlingen die gestopt waren met naar school te komen signaleerde in een bar waarvan men vermoedt dat uitbuiting plaatsvindt. Volgens de respondent zou de eigenaar van deze bar minderjarige migranten bij hem in huis hebben wonen. Volgens dezelfde respondent wordt te weinig gedaan ter bescherming van deze kinderen.¹⁸⁵ Het is niet ondenkbaar dat dit lot ook ongedocumenteerde kinderen treft. Een andere respondent gaf aan dat de (ongedocumenteerde) vrouwen van Venezolaanse afkomst die in de seksindustrie werken, 18 tot 20 jaar oud zijn. Volgens deze respondent werken in de seksindustrie geen ongedocumenteerde kinderen.¹⁸⁶ Het beeld in dit opzicht is derhalve niet compleet, maar het lijkt in elk geval niet uitgesloten dat ook minderjarige ongedocumenteerden het slachtoffer zijn van uitbuiting.

3 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk werd de sociale en juridische situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao verkend. De situatieschets in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er grote zorgen zijn, maar dat ook veel onduidelijk is ten aanzien van hun positie. Veel relevante data ontbreken en de kwetsbare positie van deze kinderen is nauwelijks gereguleerd in wet- regelgeving en beleid in Curaçao. Het gebrek aan data is zorgelijk omdat het deze kinderen onzichtbaar maakt voor de relevante autoriteiten en het onduidelijk blijft hoe deze kinderen beter zouden kunnen worden beschermend. Zo zijn er geen cijfers over het totale aantal ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en hoeveel daarvan alleen-

181 *US department of State* 2019, p. 165-166.

182 *US department of State* 2019, p. 165.

183 *US department of State* 2019, p. 36.

184 Interview arts in Curaçao, november 2019.

185 Interview voormalige inwoner van Curaçao, juni 2020.

186 Interview directeur familie planning organisatie te Curaçao, juni 2020.

staand of gescheiden zijn van hun ouders. Niet bekend is verder hoeveel kinderen een verblijfsvergunning (en op welke grond) hebben aangevraagd en in hoeverre dergelijke verzoeken zijn gehonoreerd en hoeveel ongedocumenteerde kinderen zijn uitgezet of in bewaring of een (gesloten) instelling zijn geplaatst ten behoeve van hun verwijdering. In hoeverre eventuele slachtoffers van (seksueel) geweld, (seksuele) uitbuiting of mensenhandel beschermd worden is ook niet duidelijk. En verder is veel onbekend over basisvoorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen, zoals de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg en het aantal kinderen dat dakloos is. Informatie over toegang tot voedsel is eveneens gebrekkig, ondanks de financiering van noodhulp van Nederland sinds de COVID-19 crisis. Human Rights Defense Curaçao heeft zich met name ingezet voor het verstrekken van voedselpakketten aan ongedocumenteerden.

De rol van enkele relevante instanties in Curaçao blijft ongewis. Uit de situatieschets blijkt dat van alle ministeries in Curaçao, het ministerie van Justitie het meest betrokken is bij ongedocumenteerde kinderen. Zo heeft het ministerie van Justitie verschillende voor hen relevante beleidsstukken opgesteld (de HIG 2006, de 3 EVRM-procedure en de Interne circulaire) en is de Kustwacht samen met het KPC actief in het kader van het onderscheppen en uitzetten van (minderjarige) ongedocumenteerden. De betrokkenheid de minister van Justitie is wisselend. Hij gaf in 2018, na het rapport van Amnesty en de Ombudsman van Curaçao, aan dat de 3-EVRM procedure in de praktijk gevolgd werd. Ook gaf hij aan dat de omstandigheden in bewaring goed waren. In 2020 bleek toch dat hij de zorgen ten aanzien van deze omstandigheden deelde.

Er bestaat nog veel onduidelijkheid over rol van de Voogdijraad ten aanzien van deze kinderen. Hoewel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OWCS reeds jaren geleden de Springplank school tot stand is gekomen, is niet bekend in hoeverre dit ministerie thans actief is om een registratienummer voor ongedocumenteerde kinderen in te voeren zodat ze niet verstoken blijven van een diploma. Het is verder niet bekend in hoeverre het ministerie van SOAW en het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur betrokken zijn bij deze groep kinderen.

Ondanks dit gebrek aan data is op basis van de verkennende situatieschets van dit hoofdstuk duidelijk geworden dat ongedocumenteerde kinderen te kampen hebben met verschillende problemen. Waarschijnlijk zijn velen van hen staatloos. Ze maken nauwelijks kans op een verblijfstitel. Het geldende vreemdelingenrecht op Curaçao (de Rijksvisumwet, de LTU en de HIG 2006) bevat geen voor kinderen specifieke bepalingen om hun verblijf te legaliseren. De rechten van de kinderen zijn vooralsnog gerelateerd aan de beperkte verblijfsrechten van hun ouders. Curaçao kent geen asielpprocedure en het toelatingsbeleid is restrictief. Er zijn evenmin specifieke procedurele waarborgen voor kinderen opgenomen in de Rijksvisumwet, de LTU en de HIG 2006

om te verzekeren dat hun individuele rechten en belangen worden meegewogen en dat zij toegang krijgen tot bepaalde procedures.

Hoewel Curaçao geen asielprocedure kent, bestaat er beleid voor het behandelen van verzoeken tot bescherming op grond van artikel 3 EVRM. De minister van Justitie van Curaçao heeft ten aanzien van de artikel 3 EVRM-procedure aangegeven dat deze open staat voor kinderen. Er is echter geen geval bekend van een kind dat zich succesvol op dit artikel heeft kunnen beroepen. Ook bevat deze procedure geen kind specifieke procedurele waarborgen. Ten aanzien van de uitvoering van dit beleid zijn door verschillende respondenten ernstige zorgen geuit. Migranten en derhalve ook ongedocumenteerde kinderen lijkt de toegang tot deze procedure in de praktijk te worden ontzegd. Volgens de respondenten worden ze aangehouden en meestal zo snel mogelijk uitgezet, zonder dat er onderzoek wordt gedaan naar hun motieven, en zonder dat ze een advocaat of tolk kunnen consulteren.

De omstandigheid dat ongedocumenteerde kinderen hun verblijf niet kunnen legaliseren is zorgelijk. Zonder verblijfstitel kunnen ze zich niet registreren in het bevolkingsregister en zijn ze niet verzekerd voor ziektekosten; ook staat dit het verkrijgen van een schooldiploma in de weg. Verder kunnen ze worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, hetgeen een op grond van de LTU een rechtsgeldige grond voor inbewaringstelling is waar de omstandigheden, zoals gerapporteerd door verschillende non-gouvernementele organisaties, nog steeds schrijnend lijken te zijn. Inbewaringstelling moet echter worden geschorst – zo bevestigde het Gemeenschappelijk Hof – indien de minderjarige alleenstaand is. In dat geval moet de Curaçaose overheid voorzien in woonruimte en de kosten voor levensonderhoud dragen. Niet bekend is in hoeverre er door de Curaçaose overheid een inventarisatie is gemaakt van het aantal alleenstaande ongedocumenteerde kinderen met het doel hen van woonruimte te voorzien. Er is in algemene zin (nog) geen (beschermde) opvang voor ongedocumenteerde (alleenstaande) kinderen. Dat kan het risico op misbruik vergroten, hetgeen een voorbeeld van een van de respondenten lijkt te bevestigen. Het is niet ondenkbaar dat sommigen van hen ook hongerlijden. Door de COVID-19 crisis verloren vele Venezolanen hun baan. Volgens een respondent betrokken bij de voedselhulp durven niet alle ongedocumenteerden zich te registreren uit angst voor represailles van het KPC.

Hun ongedocumenteerde status maakt hen volgens het TIP Rapport 2019 tot slot extra kwetsbaar voor (seksuele) uitbuiting. Hoewel kennis ten aanzien van misbruik van ongedocumenteerde kinderen niet geheel afwezig lijkt te zijn en ook het probleem dat ongedocumenteerde kinderen verstoken blijven van een schooldiploma bekend is, lijkt dit niet te leiden tot het ontwikkelen van beleid gericht op het beschermen van de rechten van deze kinderen. Toegang tot onderdak, medische zorg, voedsel en rechtshulp is grotendeels afhankelijk van private initiatieven. Tegelijkertijd verlenen ziekenhuizen op kosten van de overheid van Curaçao noodhulp aan ongedocumenteerde

kinderen, hebben ze formeel recht op onderwijs en kunnen zij naar de Springplankschool als ze een taalachterstand hebben. Ook assisteert de overheid sinds de COVID-19 crisis in de verlening van noodhulp en krijgen enkele (voormalige) Venezolaanse artsen de ruimte om ongedocumenteerde kinderen mentale zorg te verlenen.

3 | De voor ongedocumenteerde kinderen relevante internationale kinderrechten

1 HET KONINKRIJK ALS PRIMAIR AANSPREKPUNT

Het Koninkrijk heeft op 6 februari 1995 het IVRK aanvaard¹ en is daarmee, als het internationaalrechtelijk rechtssubject, het aanspreekpunt voor wat betreft de implementatie van het IVRK voor ieder kind binnen zijn rechtsmacht. In zijn algemeenheid respecteert het internationaal recht de soevereiniteit van een internationaalrechtelijk rechtssubject en diens constitutionele bestel, zolang de naleving van internationale verplichtingen in de nationale rechtsorde maar wordt verzekerd.² Interne constitutionele finesses kunnen niet worden aangevoerd als rechtvaardiging voor gepleegde inbreuken op internationaal recht,³ ook indien volgens het constitutionele recht van een staat het voor de hand zou liggen dat een andere entiteit (of autonoom land) binnen die staat zou moeten worden aangesproken.⁴

Het VN-Kinderrechtencomité heeft deze eindverantwoordelijkheid van verdragspartijen bij het IVRK bevestigd in *General Comment No. 5*, al refereert het niet expliciet naar een 'sui-generis' staatsvorm zoals die van het Koninkrijk. Het Comité benadrukt dat het decentraliseren of delegeren van bevoegdheden verdragspartijen bij het IVRK niet kwijt van hun verantwoordelijkheid om de verplichtingen uit het IVRK na te komen.⁵ In alle omstandigheden blijft de staat die het IVRK ratificeerde verantwoordelijk voor de volledige implementatie van de rechten van het IVRK in alle grondgebieden onder zijn rechtsmacht. Waar sprake is van delegatie van bevoegdheden moeten verdragspartijen zorgen dat de gedelegeerden voldoende middelen hebben om hun taak effectief te kwijten. De centrale overheid zou met andere woorden genoeg bevoegdheden moeten behouden om waar nodig nakoming te eisen van de gedelegeerden en een permanent vertegenwoordigingsmechanisme in het leven moeten roepen om te verzekeren dat het IVRK zonder discriminatie wordt gerespecteerd en geïmplementeerd.⁶ De boodschap is duidelijk; de staatsrechtelijk structuur

1 Het IVRK trad in werking op 8 maart 1995.

2 Besselink 2007, p. 4.

3 Besselink 2007.

4 Besselink 2007.

5 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 40.

6 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 41.

(eenheidsstaat, federatie of Koninkrijk) doet niet af aan de implementatieverplichting van de verdragsstaat als geheel.

Tegelijkertijd is het wel vermeldenswaardig dat het VN-Kinderrechtencomité in het kader van de rapportageverplichting onder het IVRK het gesprek voert met vertegenwoordigers van afzonderlijke landen. Ook maakt het binnen de *concluding observations* op bepaalde punten onderscheid tussen de afzonderlijke landen.⁷

2 DE RELEVANTE MATERIËLE RECHTEN

De rechten van het IVRK dienen door verdragspartijen te worden (i) gerespecteerd, (ii) beschermd en (iii) gerealiseerd ten aanzien van alle kinderen onder hun rechtsmacht.⁸ Op grond van artikel 4 IVRK zijn verdragspartijen verplicht alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen te nemen om de rechten van het IVRK te verwezenlijken. Volgens het VN-Kinderrechtencomité moet deze algemene verplichting leiden tot implementatie van alle in het IVRK en de daarbij horende facultatieve protocollen neergelegde rechten.⁹ Vier bepalingen van het IVRK vormen hierbij, volgens het comité, de algemene beginselen van het IVRK, te weten: de artikelen 2, 3 lid 1, 6 en 12 IVRK. Met de algemene beginselen van het IVRK als kapstok, wordt de rechtspositie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao op grond van het IVRK hieronder verder uiteengezet. De nadruk zal liggen op de rechten van het IVRK. Daar waar verdragsbepalingen van het IVRK concreter zijn uitgewerkt in andere mensenrechtenverdragen of interpretaties daarvan zal worden uitgeweid naar deze relevante andere mensenrechtenverdragen. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het EVRM, het Internationaal Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (VN-antifolterverdrag),¹⁰ het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)¹¹ en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).¹²

7 Zie VN-Kinderrechtencomité 2015. De ervaring leert dat het voor het comité niet zonder meer duidelijk is wat precies de staatskundige verhoudingen zijn binnen het Nederlandse Koninkrijk. Een van de auteurs was aanwezig bij het laatste bezoek van Nederland aan het Comité in mei 2015, en toen werd duidelijk dat hoewel het Comité grote waardering had voor de aanwezigheid van vertegenwoordigingen van de verschillende regeringen, het Comité niet goed wist met wie het nu eigenlijk het gesprek voerde namens de verdragsstaat.

8 VN-Kinderrechtencomité 2016, par. 27. Zie ook VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 12.

9 Zie par. 1 van hoofdstuk 1 voor een overzicht van de Facultatieve Protocollen en gelding daarvan in Curaçao.

10 Het VN-antifolterverdrag geldt in Curaçao, zie *Trb.* 1989, 20.

11 Het IVESCR geldt in Curaçao, zie *Trb.* 1989, 20.

12 Het IVBPR geldt in Curaçao, zie *Trb.* 1978, 177.

2.1 Artikel 2 IVRK: het recht op gelijke behandeling

Verdragspartijen zijn gehouden de rechten van het IVRK voor *alle* kinderen binnen hun rechtsmacht te verwezenlijken (artikel 2 IVRK).¹³ Het IVRK geldt derhalve ook voor (ongedocumenteerde) kinderen, asielzoekers, vluchtelingen, staatloze kinderen en slachtoffers van mensenhandel die zich binnen de rechtsmacht van een verdragsstaat bevinden.¹⁴ Artikel 2 IVRK vereist voor het voorkomen van ongerechtvaardigd onderscheid tussen kinderen (discriminatie) dat verdragsstaten actief (groepen) kinderen identificeren die in dit verband bijzondere aandacht nodig hebben. Dat vereist bijvoorbeeld dat verdragsstaten voldoende data verzamelen en zodanig ordenen dat een (potentieel) ongerechtvaardigd onderscheid in de verwezenlijking van internationale kinderrechten geïdentificeerd kan worden. Zonder dergelijke gegevens is het volgens het Comité niet mogelijk om problemen te identificeren en beleid daarop af te stemmen.¹⁵ Het adresseren van een eventueel ongerechtvaardigd onderscheid kan vereisen dat verdragsstaten wetgeving of de uitvoering daarvan aanpassen, de begroting wijzigen of trainingen organiseren.¹⁶

‘Gelijkebehandelingsbepalingen’ zoals artikel 2 IVRK dienen volgens het College van de Rechten van de Mens als waarborg om ervoor te zorgen dat *als* er onderscheid gemaakt wordt tussen personen of situaties, dit niet op een willekeurige manier gebeurt. Gemaakt onderscheid moet gerechtvaardigd worden door redelijke en objectieve criteria.¹⁷ Om te toetsen of er onderscheid wordt gemaakt binnen het Koninkrijk moet op Koninkrijksniveau een vergelijkbaarheidstoets worden uitgevoerd.¹⁸ Dat vereist het vinden van een referentiegroep of persoon in een vergelijkbare situatie.¹⁹ Voor ongedocumenteerde kinderen in Curaçao ligt de groep ongedocumenteerde kinderen in Nederland voor de hand. Vergelijkbaarheid moet volgens het College bestaan ‘op relevante gebieden in hoofdzaak’. Dat is meer dan een feitelijke toets volgens het College:

‘De maatstaf zal doorgaans de aard en het doel van de norm in de wet- of regelgeving zijn, die ter discussie staat. De vraag is dan of het gemaakte onderscheid relevant is in het licht van de doelstelling van de aangevochten regeling of handeling.’²⁰

13 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

14 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 9.

15 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 48.

16 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

17 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 8.

18 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 8.

19 Zie ook Fredman 2011.

20 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 9.

Deze toets vraagt derhalve om te abstraheren van allerlei in het oog springende (feitelijke) verschillen die irrelevant zijn voor de toepasselijke norm. Zo zijn ongedocumenteerde kinderen in Nederland vergelijkbaar met ongedocumenteerde kinderen in Curaçao voor wat betreft hun recht op bescherming tegen geweld. De toepasselijke norm (artikel 19 IVRK) geldt immers voor alle kinderen binnen het Koninkrijk,²¹ ongeacht hun exacte verblijfplaats binnen het Koninkrijk. Als vastgesteld wordt dat sprake is van onderscheid, is de vervolgvraag in hoeverre dergelijk onderscheid gerechtvaardigd is door redelijke en objectieve criteria. Dat vereist volgens het College van de Rechten van de Mens dat het gemaakte onderscheid een legitiem doel dient en dat er een redelijke mate van evenredigheid is tussen het gemaakte onderscheid en het nagestreefde doel.²²

2.2 Artikel 3 lid 1 IVRK: het belang van het kind in samenhang met artikel 7, 9, 10, 20 en 22 IVRK

Artikel 3 lid 1 IVRK bepaalt dat het belang van het kind (of een groep kinderen) een eerste overweging dient te vormen in handelingen (zoals besluiten maar ook gedragingen) die hem of hen betreffen. Dat betekent dat een handeling die een kind raakt (zoals bijvoorbeeld het (besluit tot) uitzetting van een kind) deze test moet kunnen doorstaan. Ook wetgeving, beleid, procedures of maatregelen die groepen kinderen raken moeten de test kunnen doorstaan.²³ Elk wetgevend-, rechtsprekend- of uitvoerend orgaan van de overheid (ook het parlement) wordt geacht om systematisch na te gaan in hoeverre hun besluitvorming en/of handelingen de rechten en belangen van kinderen raken, ook indien die besluitvorming of handelingen kinderen slechts indirect raken.²⁴

21 Vergelijk bijvoorbeeld het recht op zwangerschapsverlof. Dit recht geldt uitsluitend voor zwangere vrouwen. Dit is gerechtvaardigd omdat de toepasselijke norm juist zwangere vrouwen beoogt te beschermen. Zwangere en niet-zwangere vrouwen zijn dus niet vergelijkbaar voor deze norm.

22 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 8. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel is complex. Een vraag die voorligt is naar wat voor soort gelijkheid moet worden gestreefd; formele gelijkheid, gelijkheid gericht op resultaat, gelijkheid gericht op waardigheid of een mix van dit alles? Verder kan het vergelijken met een representatieve groep ook problematisch zijn omdat dit veronderstelt dat deze groep de gangbare norm vertegenwoordigt waaraan andere groepen zich zouden moeten conformeren. Zie Fredman 2011, p. 1-37 voor deze en andere kritische noten.

23 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 18 en VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 29.

24 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

Het artikel noopt tot het inventariseren van de belangen en rechten van kinderen en het daaraan toekennen van een bepaald gewicht.²⁵ Het VN-Kinderrechtencomité heeft geen definitie van het belang van het kind geformuleerd. Het concrete belang van het kind of groep kinderen moet per geval geïdentificeerd worden.²⁶ De belangen en rechten van kinderen mogen afgewogen worden tegen andere belangen, waarbij de belangen van kinderen zwaar gewicht in de schaal leggen.²⁷ Het VN-Kinderrechtencomité heeft een (niet uitputtende) lijst opgesteld met relevante elementen die in een dergelijke afweging kunnen worden geïntegreerd.²⁸ Artikel 3 lid 1 IVRK beoogt zo volgens het VN-Kinderrechtencomité effectieve bescherming van alle rechten van het IVRK en de 'holistische ontwikkeling' van het kind te waarborgen.²⁹

Het is de vraag of de instructies van het VN-Kinderrechtencomité genoeg duidelijkheid scheppen voor de praktijk.³⁰ De niet uitputtende lijst van relevante elementen voor de belangenafweging heeft een abstract gehalte.³¹ Ook bestaat het gevaar dat besluiten zogenaamd 'in het belang van het kind' genomen worden die dat helemaal niet zijn.³² Eekelaar en Tobin geven enkele handvatten voor de toepassing van artikel 3 lid 1 IVRK. In de praktijk kan volgens hen een onderscheid worden gemaakt tussen handelingen die kinderen direct raken en handelingen die een effect sorteren op kinderen.³³ Een voorbeeld van de eerste categorie is het besluit tot uitzetting van een kind. Een voorbeeld van de tweede categorie is het besluit tot uitzetting van een ouder van een kind; hetgeen weliswaar niet het kind zelf betreft, maar wel impact heeft op zijn leefwereld. Het belang van het kind speelt niet dezelfde rol in beide categorieën volgens Eekelaar en Tobin. Zij stellen dat artikel 3 lid 1 IVRK in de tweede categorie ervoor dient te zorgen dat kinderen niet over het hoofd worden gezien. Artikel 3 lid 1 IVRK beoogt hier de historische onzichtbaarheid van de belangen van kinderen te mitigeren en het belang van het kind op het netvlies van relevante beslissers te krijgen.³⁴ In de eerste categorie vereist artikel 3 lid 1 IVRK dat het belang van het kind een centrale plaats heeft in het besluitvormingsproces. Een eventuele gedwongen maatregel moet gerecht-

25 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 32. En VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 30.

26 Vandenhoele en Türkelli 2020.

27 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 39.

28 VN-Kinderrechtencomité 2013-A.

29 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 4.

30 Vandenhoele en Türkelli 2020, p. 208.

31 Eekelaar en Tobin 2019, p. 84.

32 Artikel 3 lid 1 IVRK is in het verleden bijvoorbeeld misbruikt. In Australië zijn onder het mom van het belang van het kind, inheemse kinderen uit huis geplaatst om hen te dwingen zich te assimileren tot de (dominante) cultuur (Vandenhoele en Türkelli 2020, p. 208). Zie ook Bennett Woodhouse 2020, p. 237.

33 Eekelaar en Tobin 2019.

34 Eekelaar en Tobin 2019, p. 79.

vaardigd zijn door het belang van het kind.³⁵ Eekelaar en Tobin stellen verder dat het bij handelingen die kinderen direct raken belangrijk is het betreffende kind te vragen wat hij vindt van een voorgenomen besluit. Verdragsstaten moeten effectieve procedures in het leven roepen om dit te kunnen faciliteren,³⁶ één en ander voor zover de middelen dat toelaten. In het geval het niet mogelijk is een dergelijke procedure uit te voeren, rust er een zwaardere motivatieplicht op de beslisser om aan te tonen dat het belang van het kind desondanks een eerste overweging is geweest in de besluitvorming.³⁷ Eekelaar en Tobin wijzen erop dat een besluit dat wringt met andere rechten van het kind (ook rechten uit andere verdragen dan het IVRK), nooit in het belang van het kind kan zijn. Zo is een 'corrigerende tik' nooit in het belang van het kind omdat kinderen recht op bescherming hebben tegen elke vorm van geweld.³⁸ Verder moeten de inzichten van ouder of verzorgers betrokken worden in de besluitvorming³⁹ en moet er oog zijn voor de bredere, sociale en culturele context waarin het kind zich bevindt.⁴⁰

In het vervolg van deze paragraaf worden andere voor kinderen relevante rechten uit het IVRK uiteengezet die relevant zijn voor de door artikel 3 lid 1 IVRK vereiste belangenafweging. Daarbij komen rechten aan bod die van belang zijn in overweging te nemen bij besluitvorming ten aanzien van individuele kinderen, als ook rechten die bij de vaststelling van wet- en regelgeving en beleid van belang zijn.

2.2.1 *Het recht op het verwerven van een nationaliteit*

Staatloosheid is in zijn algemeenheid niet in het belang van kinderen. Staatloze kinderen behoren niet tot een staat die hen kan beschermen, hebben geen land van herkomst waar ze naar terug kunnen keren en zonder verblijfsrechten hebben ze geen toegang tot civiele rechten die hen sociale bescherming zouden kunnen bieden.⁴¹ Dit alles verhoogt de kans op armoede, uitbuiting en detentie.⁴² Op grond van artikel 7 lid 1 IVRK hebben ongedocumenteerde kinderen het recht *een nationaliteit* te verwerven, in het bijzonder wanneer ze anders staatloos zouden zijn (artikel 7 lid 2 IVRK). Dit betekent niet dat verdragsstaten aan elk kind dat geboren wordt op hun grondgebied hun nationaliteit moet verlenen.⁴³ Het VN-Kinderrechtencomité heeft verdragsstaten wel opgeroepen om alle passende maatregelen te nemen, zo nodig in samenwerking met andere

35 Eekelaar en Tobin 2019, p. 79.

36 Eekelaar en Tobin 2019, p. 85.

37 Eekelaar en Tobin 2019, p. 86.

38 Eekelaar en Tobin 2019, p. 88.

39 Eekelaar en Tobin 2019, p. 90.

40 Eekelaar en Tobin 2019, p. 93.

41 Rodrigues en Stein 2016.

42 Rodrigues en Stein 2016.

43 Tobin en Seow 2019-A, p. 254.

verdragsstaten, om te verzekeren dat elk kind bij geboorte een nationaliteit heeft.⁴⁴

2.2.2 *Het recht op bescherming als vluchteling*

Hoewel het IVRK geen recht op asiel bevat,⁴⁵ beveelt het VN-Kinderrechtencomité op grond van artikel 22 IVRK aan een kind dat de vluchtelingenstatus wil verkrijgen of als vluchteling wordt beschouwd, passende bescherming en humanitaire bijstand te bieden, niet alleen conform de rechten van het IVRK, maar ook conform rechten uit eventuele andere verdragen (zoals het EVRM).⁴⁶ Dat betekent volgens het VN-Kinderrechtencomité dat er een asielprocedure, passende wetgeving en voldoende capaciteit aanwezig moet zijn om deze bescherming in de praktijk te verwezenlijken.⁴⁷

2.2.3 *Het recht op bescherming van familieleden*

Artikel 9 lid 1 IVRK bepaalt dat verdragsstaten moeten waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders tegen zijn wil. De enige uitzondering hierop is gelegen in het belang van het kind. Indien de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind, kan een kind worden gescheiden van haar of zijn ouders. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien sprake is van verwaarlozing of misbruik door de ouders.⁴⁸

Het recht op familieleden staat op gespannen voet met de soevereiniteit van verdragsstaten om de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen op hun grondgebied te reguleren. Volgens het VN-Kinderrechtencomité houdt het recht op bescherming van familieleden echter niet alleen in dat verdragsstaten zich moeten onthouden van acties die zouden kunnen resulteren in de scheiding van familie of andere voor dit recht beperkende maatregelen, maar ook dat

44 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 24.

45 Het EVRM bevat evenmin een recht op asiel.

46 Zie par. 2.2.3 van hoofdstuk 4. Het EVRM geldt wel in Curaçao. Verdragsstaten hebben volgens het EHRM het recht om de toegang, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen te controleren (EHRM 2020). Echter, het belang van verdragsstaten om irreguliere migratie tegen te gaan mag vreemdelingen, en in het bijzonder alleenstaande minderjarige migranten, niet beroven van hun rechten op grond van het EVRM (EHRM 12 oktober 2006, zaaknr. 13178/03, par. 81 (*Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*)).

47 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 64.

48 Artikel 9 lid 1 IVRK.

zij maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een familie herenigd wordt.⁴⁹ Het uitzetten van familieleden, of het weigeren van toegang tot het grondgebied van een gezinslid, kan tot een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op familieleven leiden.⁵⁰ Het VN-Kinderrechtencomité is bezorgd over gevallen waar kinderen gescheiden worden van hun ouders en in een jeugdzorginstelling geplaatst worden, zonder dat er bijvoorbeeld zorgen bestaan ten aanzien van hun veiligheid of welzijn.⁵¹

Op grond van artikel 10 lid 1 IVRK moeten aanvragen voor gezinshereniging van een kind of van zijn ouders met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld. Specifiek ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen heeft het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment* 23 aangegeven dat verdragsstaten richtlijnen moeten ontwikkelen die ervoor moeten zorgen dat eventuele omslachtige bestuurlijke procedures niet aan hun recht op gezinshereniging in de weg staat.⁵² Tijdens de onderhandelingen over de verdragstekst van het IVRK waren verdragsstaten doordrongen van het belang om families bij elkaar te houden. Echter, ook werd onderkend dat immigratiebeleid een domein is dat traditioneel tot de autonomie van staten behoort. Volgens Pobjoy en Tobin verklaart dit waarom artikel 10 lid 1 IVRK procedureel van aard is.⁵³ Het artikel vestigt geen recht op gezinshereniging, maar een ongeclausuleerd recht op het indienen van een verzoek tot gezinshereniging. Dat betekent wel dat verdragsstaten die een blanco verbod op verzoeken tot gezinshereniging hebben in strijd handelen met dit artikel.⁵⁴ Verder moet de beoordeling van het verzoek (zo blijkt uit artikel 10 lid 1 IVRK) in overeenstemming zijn met artikel 9 lid 1 IVRK. Dit alles betekent dat verdragsstaten alleen een verzoek mogen afwijzen indien dat in het belang van het kind zou zijn, of indien gezinshereniging in een ander land mogelijk is.⁵⁵

Het EHRM heeft bepaald dat verdragsstaten de hereniging met familie ten aanzien van alleenstaande minderjarige migranten moet faciliteren. Het vertragen of hinderen daarvan (bijvoorbeeld door de minderjarige in bewaring te plaatsen of uit te zetten) kan – ook als daarmee legitieme doelen mee gebaat

49 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 27.

50 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 28. Daarbij moet volgens het EHRM ook rekening gehouden worden met het belang van het kind (Rodrigues 2020). Kinderen die reeds gehecht zijn in een land zouden niet uitgezet moeten worden. Ook moet een kind volgens Klaassen niet vereenzelvigd worden met (gedrag van) hun ouders (denk aan gedragingen in strijd met het geldende migratierecht) (Klaassen 2020).

51 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 30.

52 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 33.

53 Pobjoy en Tobin 2019, p. 346.

54 Pobjoy en Tobin 2019, p. 351.

55 Pobjoy en Tobin 2019, p. 352.

zijn zoals de waarborging van de nationale veiligheid en de economie van een land – een inbreuk opleveren met het recht op familielevens van de betrokken minderjarige.⁵⁶ Uit jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot het recht op familielevens (artikel 8 EVRM) volgt ook dat in specifieke gevallen verdragsstaten gehouden zijn een verblijfsvergunning te geven aan *irregular migrants*.⁵⁷

2.2.4 *Individuele besluitvorming bij het aantreffen van een ongedocumenteerd kind*

Kinderen moeten door de autoriteiten als zodanig erkend en bejegend worden.⁵⁸ Ongeacht of ze wel of niet de juiste documenten bij zich hebben, moeten ze doorverwezen worden naar de bevoegde autoriteiten die zo nodig beschermende maatregelen treffen.⁵⁹ Voor zover het kind alleenstaand is of gescheiden van zijn of haar ouders heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand (artikel 20 lid 1 IVRK) en moet er een voogd worden toegewezen.⁶⁰ Bezien moet worden wat een geschikte verblijfplaats voor het betreffende kind is, zo nodig bij een pleeggezin of instelling voor kinderopvang (artikel 20 lid 2 IVRK). Volgens het VN-Kinderrechtencomité zijn kinderschermingsautoriteiten primair verantwoordelijk voor de bescherming en het welzijn van kinderen. Zij moeten onmiddellijk op de hoogte gesteld worden indien deze kinderen zijn aangetroffen door grensautoriteiten. Alleenstaande kinderen of kinderen gescheiden van hun ouders worden idealiter ondergebracht bij familie, een pleeggezin en eventueel in een zorginstelling.⁶¹

2.2.5 *Het internationaal erkende verbod op bewaring en omstandigheden in bewaring*

Hoewel artikel 37 onder b IVRK enige ruimte voor toepassing van vrijheidsbeneming laat, is inmiddels internationaal algemeen aanvaard dat een kind niet vanwege zijn migratiestatus, of een dergelijke status van zijn ouders, van zijn vrijheid mag worden beroofd.⁶²

56 EHRM 12 oktober 2006, zaaknr. 13178/03, par. 75-87 (*Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*) en EHRM 2020.

57 Klaassen 2020.

58 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 31.

59 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 17. Zie ook Pobjoy 2019, p. 846.

60 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 31.

61 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 14.

62 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 5. Zie ook Pobjoy 2019, p. 847 en Paoletti 2020.

‘Every child, at all times, has a fundamental right to liberty and freedom from immigration detention. The Committee on the Rights of the Child has asserted that the detention of any child because of their or their parents’ migration status constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child. In this light, both Committees have repeatedly affirmed that children should never be detained for reasons related to their or their parents’ migration status and States should expeditiously and completely cease or eradicate the immigration detention of children. Any kind of child immigration detention should be forbidden by law and such prohibition should be fully implemented in practice.’⁶³

Zie ook recenter de VN-studie naar vrijheidsbeneming van kinderen:

‘Research for the study recognizes that migration-related detention of children cannot be considered as a measure of last resort and is never in the best interests of the child and, therefore, should always be prohibited. This applies to unaccompanied and separated children, as well as to children with their families. Detaining children to “keep families together” or for their “protection”, where alternative care is lacking, can never be a justification.’⁶⁴

Het op irreguliere wijze betreden van een land of op irreguliere wijze daar verblijven zijn volgens het VN-Kinderrechtencomité niet per definitie strafbare feiten. Het criminaliseren van dergelijke handelingen is volgens het Comité niet legitiem in het kader van migratiecontrole en leidt tot detentie van kinderen.⁶⁵ Ook het feit dat kinderen alleenstaand of gescheiden van hun ouders zijn is geen reden om kinderen van hun vrijheid te beroven.⁶⁶

Het EVRM laat detentie van kinderen tot op zekere hoogte toe. Het EHRM heeft zich vooralsnog niet aangesloten bij het internationaal erkende verbod op bewaring van kinderen vanwege hun migratiestatus. Op grond van artikel 5 lid 1 sub f EVRM mag iemand hangende een uitwijzingsprocedure zijn vrijheid worden ontnomen. Ook is het op grond van dat artikel toegestaan om kinderen in bewaring te plaatsen teneinde onrechtmatige binnenkomst te beletten. Beide situaties vereisen een nationale wettelijke regeling om willekeur te voor-

63 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 5.

64 *Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty* 2019, par. 56.

65 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 7.

66 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 8. Zie ook VN-Kinderrechtencomité 2005. Zie ook Liefwaard 2019. Smyth betoogt dat detentie van kinderen arbitrair is omdat vele internationale kinderrechten op het spel komen te staan bij detentie (waaronder het recht op een hoogst mogelijke mate van gezondheid, bescherming tegen geweld en familieleven; Smyth 2019).

komen.⁶⁷ Het bestaan van een nationale wettelijke regeling en het voldoen daaraan is echter niet voldoende om vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 lid 1 sub f EVRM rechtmatig te doen zijn. Als de vrijheidsontneming desondanks willekeurig is, kan een schending van het artikel voorhanden zijn.

De vraag rijst wat het EHRM onder willekeurigheid verstaat. Het EHRM heeft willekeurigheid niet in een sluitende definitie gevat, maar in zijn jurisprudentie het begrip wel ingekleurd aan de hand van specifieke casus.⁶⁸ Uit deze jurisprudentie volgt dat van willekeur sprake is als het slachtoffer te kwader trouw van zijn vrijheid is beroofd of is misleid door de autoriteiten. Ook kan sprake zijn van willekeur als het besluit tot vrijheidsontneming en de daadwerkelijke uitvoering daarvan niet overeenkomen met de in artikel 5 EVRM genoemde gronden.⁶⁹ Bijzondere maatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen personen niet op basis van willekeurige besluitvorming in bewaring geplaatst worden. Volgens het EHRM vereist dit dat hun eventuele kwetsbaarheid vastgesteld moet worden en dat zij geïnformeerd worden over de toepasselijke procedures.⁷⁰ Een vertraging in de vaststelling van hun kwetsbaarheid kan leiden tot de vaststelling dat de autoriteiten iemand te kwader trouw in bewaring geplaatst hebben.⁷¹ Ook is sprake van willekeur ten aanzien in bewaring geplaatste personen als het doel voor de bewaring met minder dwingende maatregelen bereikt kan worden.⁷²

Als desondanks tot bewaring wordt overgegaan en de plaats en omstandigheden in bewaring zijn niet passend, kan een inbreuk met het folterverbod van het EVRM in beeld komen.⁷³ Zo overwoog het EHRM dat het in bewaring plaatsen van een familie met twee jonge kinderen strijdig was met artikel 3 EVRM omdat de betreffende plaats gevaarlijk was voor kinderen. De stalen bedden en automatische deuren waren niet geschikt voor kinderen. Er was geen plek om te spelen en bovenal hing er een vijandige en onveilige sfeer in het complex.⁷⁴ In een andere zaak oordeelde het Hof dat de 8-maandenlange detentie van twee alleenstaande minderjarigen in strijd was met artikel 3 EVRM. Er heerste een vijandige sfeer, er waren geen maatregelen genomen om te verzekeren dat deze minderjarigen zorg en scholing ontvingen en er was niets aan vermaak geregeld voor deze kinderen.⁷⁵

67 Artikel 5 lid 1 aanhef EVRM, zie ook EHRM 29 januari 2008, zaaknr. 13229/03, par. 67 (*Saadi t. het Verenigd Koninkrijk*).

68 EHRM 29 januari 2008, zaaknr. 13229/03, par. 68 (*Saadi t. het Verenigd Koninkrijk*).

69 EHRM 29 januari 2008, zaaknr. 13229/03, par. 69 (*Saadi t. het Verenigd Koninkrijk*).

70 EHRM 4 april 2017, zaaknr. 39061/11 (*Thimothawes t. België*) en EHRM 2020.

71 EHRM 22 november 2016, zaaknr. 25794/13 en 28151/13 (*Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar t. Malta*).

72 EHRM 2020.

73 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09 (*M.S.S. t. België*).

74 EHRM 9 januari 2012, zaaknrs. 39472/07 en 39474/07 (*Popov t. Frankrijk*).

75 EHRM 22 november 2016, zaaknr. 25794/13 en 28151/13, par. 111 e.v. (*Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar t. Malta*).

2.2.6 De beslissing tot uitzetting

Uitzetting is geen optie indien er ‘substantiële redenen zijn om te geloven dat er een reëel risico bestaat op onherstelbaar letsel’.⁷⁶ Dit recht op non-refoulement volgt volgens Pobjoy impliciet uit de artikelen 6 en 37 IVRK⁷⁷ en is absoluut.⁷⁸ Hoewel het VN-Kinderrechtencomité het begrip ‘onherstelbaar letsel’ niet nader heeft toegelicht, mag het niet te beperkt worden opgevat. Volgens het VN-Kinderrechtencomité vallen er in ieder geval – maar zeker niet daartoe beperkt – de situaties onder die een schending met artikel 6 IVRK (het recht op leven, overleven en ontwikkeling) en 37 IVRK (folterverbod) meebrengen.⁷⁹ Bij de beoordeling van een dergelijk risico moet de leeftijd en het geslacht van het kind in overweging worden genomen en moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de serieuze consequenties van een gebrek aan voedsel of medische zorg voor kinderen.⁸⁰

Een besluit tot uitzetting moet gebaseerd zijn op een onderzoek en eerlijke procedure, waarin de belangen van het kind stevig zijn verankerd. De uitkomst van zo een onderzoek moet verzekeren dat het kind bij terugkomst veilig is, er voor hem gezorgd wordt en hij de rechten uit het IVRK kan genieten. Uitzetting kan alleen geschieden indien blijkt dat dit in het belang van het kind is.⁸¹ Volgens Pobjoy kan in een situatie waarin uitzetting niet in het belang is van het kind, het kind alleen dan worden uitgezet indien voldaan is aan specifiek omschreven overwegingen die in dat specifieke geval mogen worden gepriori-

76 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 27. Zie ook VN-Comité tegen foltering 2018-B, par. 9. Artikel 3 VN-antifolterverdrag definieert ‘torture’ als: ‘(...) any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions.’ Deze definitie is stringenter dan het begrip dat het VN-Kinderrechtencomité heeft geformuleerd ten aanzien van ‘onherstelbaar letsel’ dat niet te beperkt mag worden opgevat.

77 Pobjoy 2019, 833.

78 VN-Comité tegen foltering 2018-B, par. 9 en EHRM 2020, par. 36.

79 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 27.

80 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 27. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM kunnen kinderen – onder bepaalde omstandigheden ook diegene die vanwege economische redenen hun land zijn ontvlucht – zich op artikel 2 en/of 3 EVRM beroepen (2019-A, Flegar 2016). Ook als de verdragsstaat objectief gezien nog niet op de hoogte is van dergelijke zwaarwegende gronden, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie (nog) niet in de gelegenheid gesteld is om zich op bescherming op grond van dit artikel te beroepen, kan dit artikel in het gedrang komen (EHRM 2020, par. 12).

81 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 84.

teerd ten opzichte van het belang van het kind.⁸² Algemene belangen zoals bijvoorbeeld migratiebeperking kunnen niet afdoen aan de belangen van het kind.⁸³ Volgens Eekelaar en Tobin moet bij het prioriteren van andere belangen worden voldaan aan de vereisten die gelden voor alle beperkingen van mensenrechten. Kort gezegd moet volgens hen de uitzetting redelijk en noodzakelijk zijn, hetgeen betekent dat; (i) er een wettelijke basis moet bestaan voor de uitzetting tegen de belangen van het kind in, (ii) de beperking een legitiem doel en dringende sociale behoefte dient en (iii) de maatregelen om dat doel te bereiken proportioneel zijn.⁸⁴ Het is moeilijk voor te stellen welke belangen zodanig zwaarwegend zijn dat daarvoor het leven van een kind in de waagschaal mag worden gelegd.

Op grond van het recht op non-refoulement van artikel 3 EVRM geldt dat geen kind uitgezet mag worden indien er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat het kind een reëel risico loopt op blootstelling aan foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in het land van herkomst.⁸⁵ Hoewel de toets van 'zwaarwegende gronden' strenger lijkt dan 'substantiële redenen' van het VN-Kinderrechtencomité, is in de rechtspraak van het EHRM wel geaccepteerd dat een humanitaire noodsituatie het refoulementverbod kan activeren. De lat ligt hier volgens Den Heijer hoog. Volgens hem komen onder meer ernstig zieke mensen hiervoor in aanmerking.⁸⁶ De humanitaire noodsituatie moet in het specifieke geval ook tot een vernederende behandeling geleid hebben, die een gevoel van angst en minderwaardigheid heeft opgewekt bij het slachtoffer. In *M.S.S. t. België* nam het EHRM die omstandigheden aan waar de 'kwetsbaarheid' van een Afghaanse asielzoeker door Griekenland niet de vereiste aandacht kreeg. Griekenlands 'inactiviteit' leidde ertoe dat de betreffende asielzoeker zichzelf maandenlang op straat in leven moest zien te houden, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen en middelen om te kunnen voorzien in zijn primaire levensbehoeften. Volgens het EHRM was hij hierdoor slachtoffer geworden van vernederende behandeling. Er was geen respect voor zijn menselijke waardigheid hetgeen volgens het EHRM zonder twijfel 'gevoelens van angst en minderwaardigheid moet hebben opgeroepen'. Dergelijke leefomstandigheden, naast het gebrek van enig uitzicht op verbetering van zijn situatie, valt binnen de mate van ernst die vereist is voor de toepassing van artikel 3 EVRM.⁸⁷ Datzelfde geldt voor de detentieomstandigheden waaraan de asielzoeker in Griekenland werd blootgesteld. De asielzoeker was twee keer enkele dagen vastgehouden op een plek waar

82 Pobjoy 2019, p. 834. Zie ook Pobjoy 2015.

83 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 33.

84 Tobin en Eekelaar 2019, p. 97.

85 EHRM 2020, par. 25.

86 Den Heijer 2019-B. Zie ook EHRM 2 mei 1997, zaaknr. 30240/96 (*D. t. het Verenigd Koninkrijk*).

87 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09, par. 263 (*M.S.S. t. België*).

asielzoekers water moesten drinken uit toiletten, opeengepakt zaten, veelal op de grond moesten slapen, het zinderend heet was door gebrek aan ventilatie, geen vrije toegang tot het toilet was (asielzoekers moesten in plastic flessen plassen), geen zeep en wc-papier was en men niet naar buiten mocht om te luchten.⁸⁸ Griekenland schond derhalve artikel 3 EVRM ten aanzien van deze asielzoeker. België echter ook omdat België de betreffende asielzoeker naar Griekenland terugzond na een door Griekenland afgewezen asielverzoek, terwijl Griekenland op de hoogte was van deze omstandigheden. Die waren immers in verschillende rapporten uiteengezet (onder andere door het VN-Comité tegen foltering, UNHCR, Amnesty International en Human Rights Watch).⁸⁹

2.3 Artikel 6 IVRK: het recht op leven, overleven en ontwikkeling in samenhang met artikel 19, 24, 27, 28, 34 en 39 IVRK

Artikel 6 lid 1 IVRK vereist in samenhang met artikel 2 lid 1 IVRK en 4 IVRK dat verdragsstaten het recht op leven moet respecteren, beschermen en realiseren. Waar respecteren betekent dat een verdragsstaat zich moet onthouden van maatregelen die een inbreuk opleveren met het recht op leven van een kind, vragen beschermen en realiseren een actievere houding van verdragsstaten. Beschermen vereist dat actie wordt ondernomen om ervoor te zorgen dat kinderen een waardig leven kunnen leiden en anderen het recht op leven van het kind niet schenden.⁹⁰ Realiseren vereist dat verdragsstaten alle passende maatregelen treffen. Daaronder worden bijvoorbeeld ook wettelijke maatregelen begrepen die kinderen beschermen tegen uitzetting waar een reëel risico bestaat op onherstelbaar letsel.⁹¹

Het recht op ontwikkeling (artikel 6 lid 2 IVRK) is een voor kinderen uniek recht. Het komt bijvoorbeeld niet voor in het IVESCR en het IVBPR. Het recht vereist onder andere dat verdragsstaten de ontwikkeling van kinderen holistisch interpreteren en daaronder zowel de fysieke, mentale, psychologische en sociale ontwikkeling vatten.⁹² Het VN-Kinderrechtencomité merkte op dat migratie in zijn algemeenheid risicovol is voor de ontwikkeling van kinderen:

88 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09, par. 230 (*M.S.S. t. België*).

89 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09, par. 366 (*M.S.S. t. België*).

90 Peleg en Tobin 2019, p. 198-199.

91 VN-Kinderrechtencomité 2005, par. 27 en Peleg en Tobin 2019, p. 200. Volgens Peleg en Tobin leidt deze ruime interpretatie van het recht op leven ertoe dat het recht op overleven daarin geïntegreerd is. Bij de totstandkoming van het IVRK was er duidelijker onderscheid tussen beide rechten, maar dat onderscheid is vanwege de ruime interpretatie van het recht op leven mogelijk achterhaald, Peleg en Tobin 2019, p. 222.

92 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

‘While migration can provide opportunities to improve living conditions and escape from abuses, migration processes can pose risks, including physical harm, psychological trauma, marginalization, discrimination, xenophobia and sexual and economic exploitation, family separation, immigration raids and detention. At the same time, the obstacles children may face in gaining access to education, adequate housing, sufficient safe food and water or health services can negatively affect the physical, mental, spiritual, moral and social development of migrant children and children of migrants.’⁹³

Vanwege deze risico’s en potentiële impact op de ontwikkeling van kinderen verwacht het VN- Kinderrechtencomité van verdragsstaten dat het ‘migratiegerelateerde’ risico’s voorkomt en vermindert.⁹⁴ Een restrictief migratiebeleid, waaronder de criminalisering van irreguliere migratie, een gebrek aan veilige manieren om te migreren en een gebrekkig kinderbeschermingssysteem maken kinderen kwetsbaar voor geweld en misbruik tijdens hun migratiereis en in de landen van bestemming.⁹⁵

2.3.1 *Het recht op basisvoorzieningen; opvang, voedsel, water, medische zorg en onderwijs*

Op grond van artikel 27 lid 3 IVRK hebben kinderen recht op een voor hun ontwikkeling adequate levensstandaard.⁹⁶ Dat betekent dat zij ten minste recht hebben op adequaat voedsel, kleding en onderdak.⁹⁷ Met betrekking tot onderdak voor kinderen heeft het VN-Kinderrechtencomité verdragsstaten aanbevolen om gedetailleerde richtlijnen te maken ten aanzien van de eisen waaraan opvanglocaties moeten voldoen, zodat kinderen en hun eventuele familieleden voldoende ruimte en privacy hebben. Verder moeten kinderen vrij zijn om de opvanglocatie te verlaten. Het mag met andere woorden geen verkapte vorm van detentie zijn.⁹⁸ Hoewel water niet expliciet in de tekst van artikel 27 IVRK voorkomt, heeft het VN-Kinderrechtencomité verschillende verdragsstaten erop gewezen de toegang tot water en sanitaire voorzieningen ook tot onderdeel van een adequate levensstandaard te rekenen.⁹⁹ Waar nodig moeten de ouders ondersteund worden in de borging van een adequate

93 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 40.

94 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 42.

95 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 40.

96 Dit vindt steun in artikel 6 lid 1 en 2 IVRK.

97 Artikel 27 lid 3 IVRK, zie ook Nolan 2019-B, p. 1028.

98 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 50.

99 Nolan 2019-B, p. 1030.

levensstandaard, bijvoorbeeld door middel van toegang tot sociale zekerheidsprogramma's (artikel 27 lid 3 IVRK).¹⁰⁰

Voor het overige heeft het VN-Kinderrechtencomité weinig concrete aanwijzingen gegeven voor de invulling van dit recht. Zo heeft het zich niet uitgelaten over de toepassing van dit artikel als economisch recht, hetgeen vereist dat het recht progressief gerealiseerd moet worden binnen de ter beschikking staande middelen, zo nodig door internationale samenwerking (artikel 4 IVRK). Ook heeft het VN-Kinderrechtencomité geen concretere minimumnormen geformuleerd voor het recht op een adequate levensstandaard.¹⁰¹ Artikel 3 EVRM en de daarop gebaseerde rechtspraak van het EHRM kan hier uitkomst bieden. Het EHRM verplicht verdragsstaten op grond van artikel 3 EVRM in het bijzonder om alleenstaande kinderen te identificeren en van passende opvang te voorzien, ook als ze niet van plan zijn asiel aan te vragen en zich met hun familie wensen te herenigen.¹⁰² Artikel 3 EVRM kan volgens het EHRM echter niet zodanig breed worden geïnterpreteerd dat verdragspartijen bij het EVRM iedereen die zich binnen hun rechtsmacht bevindt van opvang moet voorzien.¹⁰³ Artikel 3 EVRM verplicht volgens het EHRM niet tot het financieel ondersteunen van migranten om hen in staat te stellen een bepaalde levensstandaard te onderhouden.¹⁰⁴ Echter, volgens het EHRM bestaat er internationaal consensus over dat de kwetsbaarheid van asielzoekers bijzondere bescherming rechtvaardigt.¹⁰⁵ In dat verband is het problematisch als asielzoekers, of personen die bescherming willen aanvragen, van opvang verstoken blijven en daardoor maandenlang op straat moeten leven.¹⁰⁶ Een zodanige 'inactiviteit' van een verdragsstaat die ertoe leidt dat iemand zichzelf maandenlang op straat in leven moet zien te houden, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen en middelen om te kunnen voorzien in zijn primaire levensbehoeften, is in strijd met artikel 3 EVRM.¹⁰⁷ Voor kinderen lijkt dat evenwel een te lage minimumgrens en komt een schending van artikel 3 EVRM eerder in beeld.

Kinderen hebben ook recht op de hoogst mogelijke mate van gezondheid (artikel 24 lid 1 IVRK). Dat betekent niet dat kinderen het recht hebben om gezond te zijn.¹⁰⁸ Het betekent wel – dit is de door het VN-Kinderrechtencomité geformuleerde *minimum core* – dat verdragsstaten onder andere ervoor moeten zorgen dat ieder kind toegang heeft tot goede eerstelijns gezondheidszorg; adequaat wordt gereageerd op 'onderliggende determinanten voor

100 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B.

101 Nolan 2019-B, p. 1039.

102 EHRM 2020, par. 25.

103 EHRM 18 januari 2001, zaaknr. 27238/95, par. 99 (*Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*).

104 EHRM 4 november 2014, zaaknr. 29217/12, par. 95 (*Tarakhel t. Zwitserland*).

105 EHRM 2020, par. 25.

106 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09, par. 235-263 (*M.S.S. t. België*).

107 EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09 (*M.S.S. t. België*).

108 Tobin 2019-A, p. 908.

gezondheid' en waar nodig wetgeving en beleid aanpassen.¹⁰⁹ Op grond van artikel 39 IVRK zijn verdragsstaten verder gehouden om passende maatregelen te nemen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de re-integratie in de maatschappij van een kind dat het slachtoffer is geworden van welke vorm dan ook van (seksueel) geweld, misbruik en uitbuiting. Artikel 39 IVRK is daarmee volgens Tobin en Marshall de verdrietige erkenning dat kinderen vaak het slachtoffer worden van onder andere verwaarlozing, uitbuiting en mishandeling.¹¹⁰

Alle kinderen moeten verder op gelijke voet als de andere inwoners van de verdragsstaat toegang hebben tot alle niveaus van onderwijs, waaronder begrepen voorschoolse educatie.¹¹¹ Dit is volgens het VN-Kinderrechtencomité de zogenaamde *minimum core* van het recht op onderwijs.¹¹² Het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten¹¹³ omschrijft de *minimum core* nog veel breder. Zo moet volgens dit Comité de inhoud van het onderwijs conform de eisen van internationale mensenrechten zijn en eist het Comité van verdragsstaten een strategisch onderwijsplan dat ook ziet op hoger onderwijs.¹¹⁴ Courtis en Tobin plaatsen vraagtekens bij een (te) brede toepassing van het *minimum core*-concept. Het doel daarvan is immers verdragsstaten te helpen hun acties te prioriteren, welk doel wordt voorbijgeschoten als de lijst van prioriteiten te lang wordt.¹¹⁵ Volgens hen is het redelijk om te veronderstellen dat verdragsstaten ervoor zorgen dat elk kind toegang heeft tot onderwijs, waarbij primair onderwijs kosteloos moet worden aangeboden.¹¹⁶

Tomaševski, voormalig *Special Rapporteur on the Right to Education*, onderscheidt vier categorieën verplichtingen in dit verband; beschikbaarheid, toegankelijkheid, aanvaardbaarheid en geschiktheid.¹¹⁷ Toegankelijkheid vereist onder andere dat onderwijs voor ieder kind toegankelijk is, vooral voor de meest kwetsbare groepen, zonder ongerechtvaardigd onderscheid. Het betekent ook dat, in ieder geval voor wat betreft het basisonderwijs, er geen financiële

109 VN-Kinderrechtencomité 2013-B, par. 73. Volgens het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten vereist de *minimum core* op dit recht ook dat dat kinderen geen honger hebben en toegang hebben tot opvang, sanitair en voldoende schoon water (VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 2000, par. 43).

110 Tobin en Marshall 2019, p. 1562.

111 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 59.

112 VN-Kinderrechtencomité 2016 en VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten 1999, par. 57.

113 Dit Comité monitort de implementatie van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten dat ook geldt in Curaçao (*Trb.* 1978, 178).

114 VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten 1999, par. 57.

115 Courtis en Tobin 2019, p. 1075.

116 Courtis en Tobin 2019, p. 1075.

117 Tomaševski 2001. Zie ook VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 1999, par. 6.

belemmeringen mogen bestaan.¹¹⁸ Verder is in het kader van dit onderzoek het aanvaardbaarheids criterium relevant. Taal en de mogelijkheid tot het kunnen krijgen van een diploma lijken relevante factoren voor de aanvaardbaarheid van onderwijs. Toch is het aan verdragstaten om de instructietaal op scholen te bepalen.¹¹⁹ Er bestaat derhalve geen verplichting om onderwijs in de moedertaal van kinderen aan te bieden. Er lijkt ook geen harde verplichting tot het verschaffen van een diploma te bestaan. Dat komt niet letterlijk terug in de tekst van het IVRK of de *minimum core* van het recht op onderwijs.¹²⁰ Toch heeft het achterwege blijven van een diploma ernstige consequenties voor de ontwikkeling van kinderen.¹²¹ Zonder diploma is de doorstroom naar werk of vervolgopleiding niet voor de hand liggend. Zelfs de toegang tot andere rechten zoals socialezekerheidsrechten kan erdoor worden belemmerd. Tomaševski noemt het recht op onderwijs een ‘multiplier’ voor toegang tot andere rechten en vrijheden.¹²²

2.3.2 *Het recht op bescherming tegen (seksueel) geweld, misbruik en (seksuele) uitbuiting*

Geweld tegen kinderen en (seksueel) misbruik is een ander groot risico voor de gezonde ontwikkeling van kinderen. In 2006 bleek uit de VN-studie over geweld tegen kinderen dat geweld tegen kinderen in elk land op de wereld voorkomt, ongeacht cultuur, sociale klasse, scholing, inkomen en etniciteit. Overal wordt geweld tegen kinderen sociaal geaccepteerd, hetgeen in contrast staat met de mensenrechten van kinderen en hun behoefte aan een gezonde ontwikkeling.¹²³ Artikel 19 lid 1 IVRK verplicht verdragstaten om maatregelen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld in een opvoedingssituatie. Artikel 19 lid 2 van het IVRK vereist effectieve procedures om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, als ook procedures voor de voorkoming, melding, doorverwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen en opsporing van kindermisbruik. Hoewel het VN-Kinderrechtencomité geen specifieke richtlijnen geeft voor de structuur van dergelijke procedures,¹²⁴ beval het aan om een aantal specifieke elementen in dergelijke procedures te incorporeren. Tot deze elementen behoren onder andere de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende instanties. Het Comité beval ook aan autoriteiten en professionals die met kinderen werken te verplichten

118 VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten 1999, par. 6.

119 Tomaševski 2001, p. 30.

120 Overigens ook niet in de tekst van het IVESCR.

121 Artikel 29 lid 1 sub a IVRK.

122 Tomaševski 2001, p. 10.

123 *Independent expert for the United Nations study on violence against children* 2006, par. 1.

124 Bruning en Zlotnik 2018.

vermoedens van misbruik te melden.¹²⁵ In de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen mag geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt worden. Bij de uitvoering moeten groepen potentieel kwetsbare kinderen worden meegenomen. Het VN-Kinderrechtencomité acht migranten- en vluchtelingenkinderen, als ook kinderen die het slachtoffer zijn geworden van kinderhandel, potentieel kwetsbare kinderen.¹²⁶ Verdragsstaten moeten ervoor zorgen dat kinderen en familieleden veilig (dat wil zeggen zonder dat het gevaar bestaat dat ze worden uitgezet) gevallen van geweld, misbruik of uitbuiting kunnen melden.¹²⁷

Waar artikel 19 IVRK ziet op geweld in een opvoedingssituatie, ziet artikel 34 IVRK op de bescherming kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik in zijn algemeenheid.¹²⁸ Verdragsstaten moeten kinderen beschermen tegen elke vorm van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting en – specifiek – alle passende maatregelen nemen om te voorkomen dat kinderen hiertoe worden aangespoord, worden uitgebuit in de seksindustrie of onderdeel zijn van de productie van pornografisch materiaal (artikel 34 IVRK). Het IVRK bevat geen definitie van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. De *Luxembourg Guidelines* scheppen enige duidelijkheid.¹²⁹ Van misbruik is sprake als kinderen bewust of onbewust gedwongen worden tot seksuele handelingen.¹³⁰ Seksueel misbruik ontbeert een winstoogmerk. Zodra dat element aanwezig is, is sprake van seksuele uitbuiting.¹³¹ Hoewel het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (nog) geen medegelding heeft in Curaçao,¹³² is het niet ondenkbaar dat de normen van dit Protocol tot op een zekere hoogte de verplichting inkleuren die verdragsstaten op grond van artikel 34 IVRK hebben om seksuele uitbuiting te voorkomen. Het Protocol vereist onder meer dat het aanbieden of accepteren van een kind voor seksuele uitbuiting strafbaar is (artikel 3 lid 1 sub a). Ook staan er rechten voor slachtoffers in het Protocol. Zo moet de kwetsbaarheid van slachtoffers tijdens een eventuele strafrechtelijke procedure erkend worden, dienen slachtoffers geïnformeerd te worden over hun rechten en beschermd te worden tegen eventuele

125 VN-Kinderrechtencomité 2011, para. 42 en 49.

126 VN-Kinderrechtencomité 2011, para. 60 en 72(f).

127 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 44.

128 Tobin en Seow 2019-B, p. 1312.

129 Tobin en Seow 2019-B, p. 1314.

130 *Luxembourg Guidelines* 2016, p. 19.

131 *Luxembourg Guidelines* 2016, p. 19 en 25.

132 Ook het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (het Palermo Protocol) heeft geen medegelding in Curaçao.

repercussies van mensenhandelaren (artikel 8).¹³³ Het ligt daarnaast voor de hand dat naar medegelding van het Protocol wordt gestreefd. De normen uit het Protocol zijn niet alleen van belang voor kinderen in Nederland, maar ook voor kinderen in Curaçao.

De verplichting tot het beschermen van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting is dwingend geformuleerd; het is geen discretionaire bevoegdheid.¹³⁴ Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat budgetkrapte geen excuus is voor een gebrekkige bescherming van kinderen tegen geweld in opvoedsituaties (artikel 19 IVRK).¹³⁵ Volgens Tobin en Seow is dit ook van toepassing op de verplichtingen van artikel 34 IVRK.¹³⁶ Zij erkennen echter tegelijkertijd dat de realiteit is dat het voor verdragsstaten een enorme opgave is om kinderen tegen alle mogelijke vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting te beschermen en het in dat opzicht onredelijk is elke schending van artikel 34 IVRK aan verdragsstaten toe te rekenen. In de praktijk zal volgens hen de toets zijn in hoeverre verdragsstaten alle redelijke moeite hebben gedaan, binnen de beschikbare middelen, om passende maatregelen te nemen om kinderen te beschermen.¹³⁷ Het ligt eventueel op de weg van de verdragsstaat om aan te tonen dat een gebrek aan middelen in de weg stond aan de nodige bescherming. De eisen aan een dergelijk excuus zijn hoger naarmate de risico's voor de kinderen groter zijn. Waar misbruik kwalificeert als foltering of onmenselijke behandeling kan betoogd worden dat de verplichting tot bescherming losstaat van de beschikbare middelen.¹³⁸

2.4 Bescherming tegen mensenhandel

De (seksuele) uitbuiting van kinderen zou ook onder het absolute verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid van artikel 4 EVRM kunnen vallen. Van dit verbod mag niet worden afgeweken, ook niet in tijden van oorlog of noodtoestand (artikel 15 lid 1 en 2 EVRM). Het is niet ondenkbaar dat in specifieke gevallen (seksuele) uitbuiting kwalificeert als gedwongen arbeid. Gedwongen arbeid wordt gedefinieerd als 'elke arbeid of dienst die van een persoon wordt vereist onder dreiging van een straf en waarvoor de

133 Zie Tobin 2019-B voor een artikelsgewijs commentaar van het Facultatief Protocol. Recentelijk heeft het VN-Kinderrechtencomité richtlijnen uitgevaardigd om bepaalde verplichtingen uit dit Protocol verder uit te werken, zie *Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, 10 September 2019, CRC/C/156.

134 Tobin en Seow 2019-B, p. 1330.

135 VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 73.

136 Zie ook Todres 2019.

137 Tobin en Seow 2019-B, p. 1330-1331.

138 Tobin en Seow 2019-B, p. 1331.

persoon zich niet uit vrije wil beschikbaar heeft gesteld'.¹³⁹ Dat het werk tegen de wil van de persoon plaatsvindt, kan blijken uit het type en de hoeveelheid werk. Zodra de arbeid onrechtvaardige, onderdrukkende proporties inneemt en het nodeloos veel leed berokkent aan het slachtoffer, kan onvrijwillige arbeid aan de orde zijn, óók als van tevoren akkoord is gegaan met die arbeid. De ongedocumenteerde die tegen kost en inwoning zwaar werk verricht, of werk doet dat leed berokkend (seksuele diensten) zou gelet op het voorgaande – onder omstandigheden – onder de bescherming van artikel 4 EVRM kunnen vallen, vooral indien de arbeid in wanverhouding staat tot de verkregen kost en inwoning en het verlies van kost en inwoning bovendien kan worden gezien als 'dreiging met een straf'.¹⁴⁰ Aangezien Venezolanen geen werkvergunningen krijgen en er geen opvang wordt geregeld ligt uitbuiting met het karakter van gedwongen arbeid van ongedocumenteerde Venezolanen in zijn algemeenheid op de loer. Uitbuiting die tot op zekere hoogte bekend mag worden verondersteld bij de overheid van Curaçao. Het TIP rapport van 2018 van het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten vermeldt Curaçao als doorvoer- en bestemmingsland voor vrouwen, kinderen en mannen die onderworpen worden aan seksuele uitbuiting en gedwongen arbeid.¹⁴¹ Uit het TIP rapport van juni 2019 blijkt in het bijzonder dat ongedocumenteerde vrouwen en meisjes uit de Dominicaanse Republiek en Venezuela in dit verband risico lopen.

Ook mensenhandel zoals gedefinieerd in artikel 3(a) van het Palermo Protocol¹⁴² is door het EHRM onder artikel 4 EVRM geschaard, zonder dat het EHRM aangaf in hoeverre mensenhandel kwalificeert als slavernij, dienstbaarheid of gedwongen arbeid.¹⁴³ Staten hebben de positieve verplichting het verbod op deze praktijken te beschermen tegen inbreuken door private personen. Het EHRM streeft een alomvattende aanpak na. Staten dienen zowel op wettelijk,

139 EHRM 23 november 1983, 8919/80, par. 32 (*Van der Musselle t. België*).

140 Lestrade 2018.

141 *US department of State* 2018.

142 Voluit het Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Dit protocol geldt niet in Curaçao. Artikel 3 sub a bevat de definitie van mensenhandel: 'Trafficking in persons' shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs'. Voor kinderhandel is het niet vereist dat de dader gebruik maakt van de in artikel 3 sub a genoemde middelen (dwang, ontvoering etc.), zie artikel 3 sub c van het Palermo Protocol.

143 EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).

administratief, politieel als judicieel niveau maatregelen te nemen om uitbuitingspraktijken te voorkomen, te bestraffen en slachtoffers te beschermen.¹⁴⁴ De verplichting tot het nemen van maatregelen in een specifiek geval rijst indien de autoriteiten op de hoogte waren (of op de hoogte kunnen worden geacht) van omstandigheden die een 'geloofwaardig vermoeden' doen ontstaan dat een persoon verhandeld was, of het risico loopt het slachtoffer te worden van mensenhandel.¹⁴⁵ Artikel 4 EVRM is vervolgens geschonden als de autoriteiten desondanks nalaten passende maatregelen nemen die binnen hun macht liggen.¹⁴⁶ Daadwerkelijke uitbuiting hoeft dus nog niet aan de orde te zijn. Daadwerkelijke rekrutering met als doel uitbuiting hoeft zelfs niet bewezen te worden. Staten maken zich al schuldig aan een schending van artikel 4 EVRM indien een 'geloofwaardig vermoeden' van mensenhandel aanwezig is en zij geen onderzoek hebben verricht.¹⁴⁷

2.5 Artikel 12 IVRK: het recht om gehoord te worden

Een correcte toepassing van artikel 3 lid 1 IVRK kan volgens het VN-Kinderrechtencomité niet geschieden zonder een kind (conform artikel 12 IVRK) in de gelegenheid te stellen vrijelijk zijn of haar mening te geven,¹⁴⁸ in alle beslissingen die hem aangaan. Artikel 12 IVRK geldt ook in migratieprocedures, zoals duidelijk blijkt uit lid 2 van deze bepaling. Aan de mening van het kind moet een passend belang worden gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en ontwikkeling.¹⁴⁹ Bovendien worden staten aangemoedigd om de besluitvorming toegankelijk te maken voor kinderen. Dit betekent dat procedures moeten worden aangepast aan de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind (zie ook artikel 5 IVRK). Ook moet de mening van het kind gewogen worden, rekening houdend met de leeftijd en ontwikkeling van het kind en andere belangen die op het spel staan (in overeenstemming met artikel 3(1) IVRK). Het recht van het kind om gehoord te worden betekent dat het kind niet gezien moet worden als een passief en afhankelijk object van rechten, maar als een drager van rechten die het kind actief kan uitoefenen.¹⁵⁰

In het kader van een migratieprocedure vereist het IVRK dat kinderen worden gehoord in alle stadia van de procedure en daarbij kosteloos worden

144 EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04, par. 285 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).

145 EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04, par. 286 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).

146 EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04, par. 286 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).

147 Lestrade 2018.

148 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 43.

149 VN-Kinderrechtencomité 2013-A, par. 43.

150 Rap 2017 onder verwijzing naar Doek 2007.

bijgestaan door een gespecialiseerde advocaat.¹⁵¹ Het VN-Kinderrechtencomité heeft dit verder uitgewerkt in zijn *General Comment No. 23*.¹⁵² Kinderen moeten in hun eigen taal worden geïnformeerd ten aanzien van hun rechten, diensten waar ze eventueel van gebruik kunnen maken, het bestaan van een procedure en eventuele beslissing in de context van hun verblijf, de implicaties daarvan en mogelijkheden om een dergelijk besluit aan te vechten.¹⁵³ Een gespecialiseerde ambtenaar of rechter moet de procedure ten aanzien van kinderen uitvoeren en interviews moeten worden afgenomen door personen die getraind zijn in de communicatie met kinderen. Verder vereist het VN-Kinderrechtencomité dat alle kinderen niet alleen zo snel mogelijk na aankomst kosteloos juridische bijstand krijgen en toegang hebben tot een tolk indien nodig, maar ook dat er voor kinderen toegankelijke rechtsmiddelen en klachtenprocedures bestaan en kinderen toegang hebben tot 'effective remedies'.¹⁵⁴

3 DE IMPLEMENTATIE VAN INTERNATIONALE KINDERRECHTEN

Een aantal rechten die in dit hoofdstuk de revue passeerden zijn te kwalificeren als economische, sociale- en culturele rechten (ESC-rechten). Deze rechten worden ook wel omschreven als rechten die de minimale staat van welzijn beogen de beschermen.¹⁵⁵ ESC-rechten zijn rechten die op grond van artikel 4 IVRK maatregelen vereisen tot zover de middelen van verdragsstaten dit toelaten en indien nodig door internationale samenwerking gerealiseerd moeten worden. Verdragsstaten moeten binnen de bandbreedte van de beschikbare middelen maatregelen nemen om de rechten progressief ten volle te realiseren.¹⁵⁶ Beschikbare middelen zijn niet enkel financiële middelen. Er moeten ook technologische, economische, menselijke en organisatorische middelen onder worden verstaan.¹⁵⁷ Een bepaalde mate van bescherming van een ESC-recht mag niet degraderen.¹⁵⁸ Als er sprake is van een economische of een

151 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 17, dat is ook in het belang van artikel 12 IVRK (VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, par. 35).

152 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A, para. 34-39.

153 VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B, par. 17, VN-Kinderrechtencomité 2009-B, par. 124. Zie ook EHRM 23 februari 2012, zaaknr. 27765/09, par. 204 (*Hirsi Jamaa e.a. t. Italy*).

154 Analooq aan artikel 2 van het IVBPR dat ook geldt in Curaçao (*Trb.* 1978, 177); VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017 B, par. 15 en VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 24; 'For rights to have meaning, effective remedies must be available to redress violations.'

155 Nolan en Pells 2020.

156 VN-Kinderrechtencomité 2016, par. 30.

157 VN-Kinderrechtencomité 2007, par. 24.

158 Nolan 2019-B, p. 1039.

andersoortige crisis, kunnen dergelijke degradaties alleen doorgevoerd worden indien geen minder ingrijpende maatregel mogelijk is en wordt verzekerd dat kinderen, vooral kwetsbare kinderen, als laatste geraakt worden door de maatregel.¹⁵⁹ Het VN-Kinderrechtencomité acht kinderen in een vluchtsituatie een dergelijke groep kwetsbare kinderen.¹⁶⁰

ESC-rechten in het IVRK zijn in ieder geval artikel 23 (het recht op een waardig leven voor gehandicapte kinderen), 24 (het recht op een hoogst mogelijke mate van gezondheid),¹⁶¹ 27 (het recht op een adequate levensstandaard),¹⁶² 28 (het recht op onderwijs), 39 IVRK (het recht op geestelijk en lichamelijk herstel) en het recht op passende bescherming en humanitaire bijstand voor vluchtelingen (artikel 20 en 22 IVRK) onder.¹⁶³ De status van het recht op ontwikkeling is nog niet eenduidig.¹⁶⁴ Het ligt voor de hand dat het een ESC-recht is. Het hangt immers sterk samen met het recht op gezondheid en het recht op een adequate levensstandaard, beiden ESC-rechten. De kwalificatie van ESC-recht doet overigens niet af aan de *minimum core* van deze rechten die voor de meeste van deze verschillende rechten in het voorgaande reeds uiteengezet is.

Het recht van kinderen om beschermd te worden tegen (seksueel) geweld (artikel 19 IVRK), is echter een burgerlijk recht. Dat betekent dat dit recht een onmiddellijke verplichting bevat om (seksueel) geweld te voorkomen. Deze verplichting is dus niet afhankelijk van de beschikbare financiële of andere middelen. Dat geldt ook voor het recht van kinderen op bescherming tegen (seksuele) uitbuiting (artikel 32 en 34 IVRK).¹⁶⁵ Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat de artikelen 7 (recht op het verwerven van een nationaliteit) en 37 (a) (folterverbod) IVRK eveneens kwalificeren als civiele rechten en vele andere rechten (het Comité noemt de artikelen 2, 3 lid 1, 6 en 12 IVRK) elementen bevatten met onmiddellijke verplichtingen.¹⁶⁶ Waarschijnlijk doelt het Comité op artikel 6 lid 1 IVRK (het recht op leven), en niet ook op artikel 6 lid 2 IVRK (het recht op ontwikkeling) waarvan de status nog onbekend is. Verder doelt het Comité waarschijnlijk op lid 1 van artikel 2 IVRK, waarin de non-discriminatiebepaling dwingend is geformuleerd ('staten eerbiedigen en waarborgen'). Lid 2 van artikel 2 IVRK vraagt daarentegen om 'passende maatregelen'. Ook de artikelen 3 lid 1 (belang van het kind) en 12 IVRK (recht om te worden gehoord) zijn dwingend geformuleerd.¹⁶⁷ Datzelfde geldt voor de waarborgplicht van artikel 9 lid 1 IVRK voor het familieleven van het kind

159 VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 31.

160 VN-Kinderrechtencomité 2011, par. 3.

161 Tobin 2019-A, p. 935.

162 Nolan 2019-B, p. 1038.

163 Nolan 2019-A.

164 Tobin 2019-A, p. 130.

165 Todres 2019.

166 VN-Kinderrechtencomité 2003, par. 6.

167 VN-Kinderrechtencomité 2009-A en VN-Kinderrechtencomité 2013.

en ongeclausuleerde recht tot het mogen verzoeken van gezinshereniging van artikel 10 lid 1 IVRK. Zoals bleek, is inmiddels internationaal aanvaard dat detentie van kinderen vanwege hun migratiestatus, of die van hun ouders, niet geoorloofd is. Deze rechten lijken derhalve ook bepaalde onmiddellijke verplichtingen met zich te brengen.

4 CONCLUSIE

Het IVRK bevat een breed scala aan rechten dat relevant is voor ongedocumenteerde kinderen. Met de algemene beginselen van het IVRK als kapstok (artikelen 2, 3 lid 1, 6 en 12 IVRK) is de rechtspositie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao op grond van het IVRK uiteengezet. Daarbij is ook aandacht geschonken aan rechten van andere mensenrechtenverdragen. In zijn algemeenheid geldt dat de rechten van deze verdragen net zo goed voor ongedocumenteerde kinderen gelden als voor andere kinderen in het Koninkrijk waaraan een complex staatkundig bestel niet aan mag afdoen volgens het VN-Kinderrechtencomité. Bij de implementatie van de rechten van ongedocumenteerde kinderen mogen andere belangen een rol spelen (zoals bijvoorbeeld het belang om migratie te beperken) maar daar zit een grens aan. Zo hebben ongedocumenteerde kinderen net als ieder ander kind het recht om een nationaliteit te verwerven en het recht op bescherming van hun familieleven. Hun status als vluchteling of migrant maakt dat ze volgens het VN-Kinderrechtencomité beschouwd moeten worden als een groep bijzonder kwetsbare kinderen. Ze moeten beschouwd worden als kinderen die betere leefomstandigheden zoeken, op de vlucht voor misbruik, trauma en honger zijn, terwijl ze volgens het Comité vaak tegen allerlei barrières aanlopen om toegang te krijgen tot de nodige basisvoorzieningen. Dat zou niet zo moeten zijn volgens het Comité. Verdragsstaten moeten dit voorkomen. Een restrictief migratiebeleid en het criminaliseren van irreguliere migratie helpt daarbij volgens het Comité niet. Zouden ze aangetroffen worden door autoriteiten, dan hebben ze het recht om beschermd te worden. Ze mogen niet anders dan vanwege kinderbeschermingsmotieven in hun bewegingsvrijheid beperkt worden. Ook mogen ze niet uitgezet worden als bij terugkomst risico's lopen. Zouden ze alleenstaand of verlaten zijn, dan moet er een voogd toegewezen worden. Ze moeten toegang krijgen tot basisvoorzieningen en beschermd worden tegen (seksueel) geweld en (seksuele) uitbuiting. Ze moeten ook gehoord worden in het kader van besluitvorming (zoals een besluit tot uitzetting) die hen aangaat.

Hoewel bepaalde van deze rechten kwalificeren als economische, sociale of culturele rechten en daardoor progressief gerealiseerd moeten worden, moet in elk geval de *minimum core* van deze rechten gewaarborgd zijn. Daarnaast bevatten verschillende rechten van kinderen directe verplichtingen voor verdragsstaten, waarbij de bescherming van deze rechten niet zozeer afhankelijk is van de beschikbare (financiële) middelen. Het gaat hierbij om het recht

van kinderen dat hun belang een eerste overweging vormt in handelingen die hen aangaan, het recht op leven, het recht op het verwerven van een nationaliteit, het recht op familieleven, het recht op het mogen verzoeken van familiehereniging, het recht om gehoord te worden, het recht op bescherming tegen (seksueel) geweld en (seksuele) uitbuiting, het recht op non-refoulement en het inmiddels internationaal erkende verbod op bewaring van kinderen vanwege redenen die verband houden met hun migratiestatus of die van hun ouders. Zouden deze rechten van ongedocumenteerde kinderen in de knel komen in Curaçao, dan is het Koninkrijk als volkenrechtelijk rechtssubject daarvoor verantwoordelijk, niet alleen op grond van het IVRK, maar – zo bleek – ook op grond van andere mensenrechtenverdragen zoals het EVRM. Voordat wordt ingegaan op de vraag in hoeverre sprake is van schending van rechten van ongedocumenteerde kinderen wordt aandacht besteed aan het staatkundige bestel van het Nederlandse Koninkrijk (hoofdstuk 4) en aan de samenwerking en geldende opvattingen binnen het Koninkrijk ten aanzien van de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden.

4 | Het staatkundig bestel van het Koninkrijk der Nederlanden

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komt aan bod hoe de mensenrechten van ongedocumenteerde kinderen in Koninkrijksverband geïmplementeerd worden. Het Koninkrijk der Nederlanden is immers een semi-federaal samenwerkingsverband¹ dat in 1954 tussen Nederland en haar voormalige koloniën Suriname en de Nederlandse Antillen is aangegaan. Het samenwerkingsverband is een aantal keer gewijzigd. Sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk uit vier landen: Nederland, Curaçao, Aruba en Sint-Maarten.² De Nederlandse Antillen zijn toen opgehouden te bestaan en vervangen door de landen Curaçao, Sint-Maarten en Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, ook wel de BES-eilanden genoemd).

De vier landen van het Koninkrijk zijn in beginsel autonoom; binnen de eigen rechtsorde behartigen de landen de eigen belangen zelfstandig.³ Op een aantal punten wordt binnen het Koninkrijk gezamenlijk opgetrokken. Het koninkrijksstaatsrecht bepaalt de omvang en reikwijdte van deze samenwerking en is vastgelegd in het Statuut en op grond daarvan vastgestelde wettelijke regelingen.⁴ Het Statuut is te beschouwen als de grondwet voor het Koninkrijk. Het bevat regels betreffende de verhouding tussen de autonome landen en het Koninkrijk, roept koninkrijksambten in het leven en kent die ambten bevoegdheden toe.⁵ Het Statuut bepaalt derhalve wie waarvoor verantwoordelijk is en in hoeverre een bepaalde verantwoordelijkheid in gezamenlijkheid gedragen dient te worden.

In dit hoofdstuk wordt de historische aanloop naar het Statuut beschreven. Daarna komt de staatsrechtelijke samenwerking zoals vormgegeven in het Statuut aan bod, voor zover relevant voor de rechtspositie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao. Er wordt stilgestaan bij vier specifieke gezamenlijke verantwoordelijkheden, ook wel koninkrijksaangelegenheden genoemd, te weten: het stellen van algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen, de buitenlandse betrekkingen, het Nederlanderschap en

1 Heringa 2018, p. 366. Van Rijn 2019, p. 25.

2 Van Rijn 2019, p. 25.

3 Van Rijn 2019, p. 121.

4 Van Rijn 2019, p. 25.

5 Van Rijn 2019, p. 36.

de waarborgfunctie van het Koninkrijk voor fundamentele rechten en vrijheden. Duidelijk wordt dat het Statuut ruimte laat voor meerdere interpretaties voor wat betreft de reikwijdte van deze aangelegenheden.

2 HET STATUUT VOOR HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

2.1 De lange aanloop naar autonomie van Curaçao

Het huidige staatkundig bestel van het Koninkrijk is een vrucht van het Nederlands koloniale verleden. Dat verleden begon op Curaçao nadat de eerste West Indische Compagnie (WIC) – door de Staten-Generaal in 1621 opgericht om in ‘de West’ handelsposten op te zetten – zijn strategische ligging⁶ ontdekte. De WIC⁷ veroverde Curaçao op de Spanjaarden in 1634.⁸ De WIC was zelfstandig in het bewind op Curaçao,⁹ zij het dat haar bevoegdheden in het Octroy van 1621 omschreven waren.¹⁰

De WIC legde het in de loop van de 17^e eeuw echter af in een concurrentiestrijd met Engeland en Frankrijk. In 1674 werd zij ontbonden en werd de Tweede WIC opgericht (een soort doorstart). Naarmate de tijd verstreek groeide Curaçao uit tot een grote opslag- en doorvoerplaats, ook voor slavenhandel.¹¹ In 1791 werd besloten het octrooi van de Tweede WIC niet meer te verlengen.¹² De Tweede WIC bezat weliswaar het monopolie op slavenhandel, maar ook zij werd niet winstgevend.¹³ Het bestuur van Curaçao kwam in handen van de Staten-Generaal van de Nederlanden.¹⁴

Desondanks duurde het nog enige tijd voordat Curaçao formeel zijn intrede doet in het Nederlandse staatsrecht. Dat gebeurde pas na de Napoleontische oorlog in 1815. De Republiek der Nederlanden veranderde in een Koninkrijk.¹⁵ Artikel 60 van de Grondwet van 1815 stelde dat de Koning (Willem I), bij uitsluiting het opperbestuur heeft over de volksplantingen¹⁶ en bezittingen¹⁷

6 Curaçao lag gunstig tussen twee grote Nederlandse koloniën; New Netherland (New York) en New Holland (Brazilië) (Enthoven 2005, p. 176).

7 Met een vloot van vier schepen, met aan boord 180 matrozen en 250 soldaten, Van der Velden 2011, p. 88.

8 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 981.

9 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 981. Zie ook Oostindie en Klinkers 2001, p. 10.

10 Van der Velden 2011, p. 87. Zie ook het Octroy op de website van het Nationaal Archief, nationaalarchief.nl/beleven/onderwijs/bronnenbox/uitbreiding-van-handel-1621.

11 Enthoven 2005, p. 159.

12 Van der Velden 2011, p. 234.

13 Van der Velden 2011, p. 233.

14 Van der Velden 2011, p. 234.

15 Oostindie en Klinkers 2001, p. 10.

16 Met volksplantingen worden waarschijnlijk de kolonisten bedoeld. In 1735 waren er 410 Europese huishoudens op Curaçao (Enthoven 2005).

van het rijk in andere werelddelen.¹⁸ Ook dit bewind leverde geen economische voorspoed op voor Curaçao. Aan het einde van de 19^e eeuw gingen er zelfs stemmen op om de eilanden te verkopen aan de Verenigde Staten.¹⁹ Het koloniale bezit leverde enkel kosten op in plaats van baten, zo werd betoogd ter verontwaardiging van de Caraïbische elite.²⁰

In 1863 werd de slavernij afgeschaft, maar dat verbeterde niet direct de leefomstandigheden van de voormalige slaven. Hoewel de slaveneigenaren werden gecompenseerd met 200 gulden per slaaf, vervielen veel voormalige slaven in armoede en bleven afhankelijk van hun vroegere eigenaren.²¹

In 1865 kreeg Curaçao (dat met 'onderhorigheden' en Bovenwinden administratief werd verenigd)²² een bestuurlijk reglement.²³ Dat reglement had volgens de Memorie van Toelichting tot doel autonomie en aandeel in de bestiering van eigen huishouden ruimschoots te waarborgen. Een uitgangspunt dat in de praktijk nogal beperkt bleek. Nederland bleef tot in details betrokken bij het vaststellen van de begroting. De lokale macht van de door Den Haag aangestelde Gouverneur was groot; hij was een wetgevend en uitvoerend orgaan.²⁴

Sterker wordt de staatsrechtelijke band bij de herziening van de Grondwet in 1887 waar de Grondwet tot uitdrukking bracht dat het Koninkrijk niet alleen het grondgebied in Europa bevat, maar ook de koloniën en bezittingen in andere werelddelen. In 1922 werd een aarzelend begin gemaakt met de verzelfstandiging van de overzeese gebieden doordat de Grondwet de interne aangelegenheden aan de daar gevestigde organen overliet. Het duurde nog wel tot 1936 tot er Staatsregelingen in de Caraïbische delen van het Koninkrijk werden uitgevaardigd waarin de lokale zeggenschap werd verruimd. Voor het eerste werd een grotendeels gekozen Caraïbische Raad ingesteld, de 'Staten van Curaçao'. Ongeveer 5% van de bevolking kreeg kiesrecht. De door de Koning benoemde Gouverneur kreeg onder de nieuwe Staatsregeling echter grotere bevoegdheden²⁵ en was enkel verantwoording verschuldigd aan de Koning.²⁶

Hoewel het Caraïbische deel van het Koninkrijk door de vestiging van olieraffinaderijen in Curaçao (in 1918) en Aruba aan een economische opmars bezig was, werd de staatsrechtelijke hervorming in aanloop van het Statuut

17 Daar vielen waarschijnlijk ook slaven onder. Slaven waren op Curaçao bezit zoals een eigenaar andere zaken kon bezitten, Van der Velden 2011, p. 164.

18 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 981.

19 Schellekens 2012.

20 Oostindie en Klinkers 2001, p. 11.

21 Allen in Molijn 2020.

22 Broekhuijse 2012, p. 28.

23 Oostindie en Klinkers 2001, p. 12.

24 Oostindie en Klinkers 2001, p. 12.

25 Oostindie en Klinkers 2001, p. 13.

26 Broekhuijse 2012, p. 30.

voornamelijk met het oog op Nederlands-Indië geïntroduceerd. Nederlands-Indië was toen in economische zin, maar ook geopolitiek belangrijker voor het Koninkrijk dan 'de West'. Indonesië telde in 1940 zeventig miljoen inwoners, waar het Caraïbische deel van het Koninkrijk en Suriname er toen maar 108.000 telde. Het Koninkrijk wilde Nederlands-Indië graag behouden en erkende in 1942 dat daartoe de koloniale verhoudingen moesten worden hervormd. Nederland moest deze agenda echter noodgedwongen beperken tot het Caraïbische deel van het Koninkrijk (en Suriname) nadat de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949, na vier jaar oorlog en onder grote internationale druk, werd erkend.²⁷

Na de Tweede Wereldoorlog kwam het Nederlands koloniale tijdperk ten einde.²⁸ Helemaal vanzelf ging dat niet. Het toenmalige Koninkrijk kwam zwaargehavend uit de Tweede Wereldoorlog; Nederland was voor de wederopbouw sterk afhankelijk van onder meer de Amerikaanse Marshallhulp en voelde druk het vooroorlogse kolonialisme los te laten.²⁹ Volgens de Graaf ging dat niet vanzelf. In het toenmalige Nederlands-Indië, had het onafhankelijkheidsideaal onder de Japanse bezetting vleugels gekregen en na de bevrijding duurde het nog jaren voordat de Nederlandse politiek het losmakingsproces accepteerde.³⁰ In 1954 kwam het Statuut tot stand. Het Koninkrijk bestond nu uit drie formeel gelijkwaardige partners – Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen – die, in de woorden van de preambule, 'de eigen belangen zelfstandig behartigen en op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen'. Het Statuut bewerkstelligde dat het Koninkrijk enkel nog ten dele van invloed kon zijn op de wijze waarop de Caraïbische landen van het Koninkrijk geregeerd werden.³¹ Bevoegdheden van het Koninkrijk werden afgebakend en interne aangelegenheden van de landen werden erkend. De inmiddels geformeerde Nederlandse Antillen, waartoe ook Curaçao behoorde, beschikten over een volledig gekozen vertegenwoordigend college, aan wie de regering verantwoording schuldig was. De rechtsordes van de landen werden daarmee gescheiden van die van het Koninkrijk. Bij de behartiging van gemeenschappelijke belangen kregen de landen inspraak.³²

De mate van gelijkwaardigheid was ooit bedacht in de hoop Indonesië te behouden, maar werd nu verzilverd door de Caraïbische landen van het Koninkrijk en Suriname. Toch had Nederland met succes gestreefd naar een sobere regeling, waarin het aantal koninkrijksaangelegenheden en de zeggenschap van de landen in de koninkrijksorganen beperkt was gebleven. Neder-

27 Oostindie en Klinkers 2001, p. 14-15.

28 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 985.

29 De Graaf 2019, p. 6.

30 De Graaf 2019, p. 7.

31 Broekhuijse 2012, p. 23.

32 Broekhuijse 2012, p. 46.

land wilde een 'waarborgfunctie'; overzeese gebieden kregen meer autonomie, maar Nederland zou blijven toezien op goed bestuur totdat de gebieden onafhankelijk werden.³³ Het grote verschil in bevolkingsaantallen en de geringe economische relevantie van de overzeese gebiedsdelen voor het moederland speelden daarbij een rol.³⁴ Volgens Oostindie en Klinkers leidden pragmatische en principiële overwegingen daarmee tot het bewust creëren van het democratisch deficit van het Koninkrijk, dat wel een Koninkrijksregering kent, maar geen controlerend parlement.³⁵ De Graaf heeft de indruk dat het Den Haag in die jaren eigenlijk niet heel veel kon schelen hoe de verhoudingen precies werden vormgegeven: de Cariben waren ver weg en de contacten minimaal. Nederland was met hele andere dingen bezig en de Cariben waren inmiddels welvarend. Curaçao behoorde, dankzij zijn raffinaderij, tot de welvarende delen van het Koninkrijk.³⁶

Bij de afkondiging van het Statuut werd erkend dat het Statuut 'evenals ander mensenwerk, zijn onvolkomenheden zal hebben'.³⁷ De toenmalige minister-president van Nederland, Willem Drees, benadrukte die dag dat 'belangrijker dan de tekst van het Statuut de geest zal zijn, waarin de beginzelen, waarvan het uitgaat, worden beleefd'.³⁸ Volgens Van Broekhuijse is het Statuut zodoende een document waar de drie landen zich vrijwillig aan gebonden hebben, waarbij zij het doel hadden om als gelijkwaardige landen de staatkundige relatie voort te zetten.³⁹ De nieuwe verhoudingen binnen het Koninkrijk waren zo volgens Oostindië en Klinkers een experiment, dat zich in de praktijk moest bewijzen, en waarvan volgens Van Broekhuijse de juridische inbedding onvolkomenheden kende.⁴⁰

Na de totstandkoming van het Statuut nam de welvaart in Nederland toe, maar ging deze op Curaçao achteruit. In Nederland werd beleid ontwikkeld om de Caribische landen tot onafhankelijkheid te bewegen. Hoewel aanvankelijk de politieke wil bestond om 'het experiment' te doen slagen,⁴¹ nam deze in Den Haag af na de 'revolte' in Curaçao in 1969. Nederland ging met andere ogen naar de statutaire orde kijken en zette de beëindiging van de koninkrijksbanden hoog op de agenda.⁴² Suriname werd in 1975 onafhankelijk, maar

33 Van Raak 2013.

34 Hoogers en Nap 2004.

35 Oostindie en Klinkers 2001, p. 56.

36 De Graaf 2019, p. 7.

37 De heer Currie, die sprak namens de Surinaamse delegatie op de plechtigheid die op 15 december 1954 werd gehouden ter bevestiging van het Statuut, Broekhuijse 2012, p. 46.

38 Broekhuijse 2012, p. 46.

39 Broekhuijse 2012, p. 46.

40 Oostindie en Klinkers 2001, p. 69.

41 Oostindie en Klinkers 2001, p. 69.

42 Oostindie en Klinkers 2001, p. 15.

de politici en inwoners van de eilanden spraken zich steeds weer uit tegen onafhankelijkheid.⁴³

Tegelijkertijd was de beweging in mei 1969 vanuit inwoners van de Antillen een roep om een rechtvaardigere verdeling van macht en een einde aan racisme.⁴⁴ Vooral zwarte Antillianen hadden hier belang bij. Ondanks dat de komst van de raffinaderij in 1918 en de economische voorspoed die dit bracht, bleven zwarte Antillianen in een ondergeschikte positie. Zij bezaten niet de nodige 'technische vaardigheden' en profiteerden niet van de groeiende werkgelegenheid. Migranten uit Europa hadden dat wel en kwamen zo ook makkelijker in overheidsfuncties terecht.⁴⁵ De doelstelling van Nederland om de Caraïbische rijkdelen te overreden om buiten het Koninkrijksverband te treden, slaagden niet. Zo verschoof volgens Oostindie en Klinkers het zwaartepunt in het dekolonisatieproces naar een nieuw debat: de afbakening van de grenzen tussen landelijke autonomie en rechten en plichten in Koninkrijksverband.⁴⁶

Onder indruk van de opstand begon Nederland de banden met de koninkrijkspartners als knellend te ervaren.⁴⁷ Het denken over nieuwe staatkundige structuren begon, hoewel deze plannen niet werden toegejuicht in de Nederlandse Antillen.⁴⁸ Nadat Aruba uit de Nederlandse Antillen trad begon ook in Curaçao het besef te ontstaan dat voorzetting van de Nederlandse Antillen moest worden losgelaten.⁴⁹ Nederland achtte de eilanden echter te klein om allen op eigen benen te kunnen staan,⁵⁰ maar besepte ook dat wat Aruba gegund was, de andere eilanden niet worden onthouden.⁵¹ De bevolking van Curaçao – zo bleek uit een referendum – was echter geen voorstander van ontmanteling van de Nederlandse Antillen; in 1993 sprak 73% zich uit voor het behoud van de Nederlandse Antillen.⁵² Het referendum in 2005 gaf een andere uitkomst, 67% van de bevolking stemde voor de autonome status. Onder andere op basis van deze uitslag kwamen besprekingen op gang die in 2010 tot de beëindiging van het Nederlands-Antilliaans staatsverband zouden leiden.⁵³ Referenda tussen 1974 en 2015 laten een beeld zien van weinig animo voor volledige afsplitsing van het Koninkrijk. De roep voor zelfstandigheid zag vooral op de ontmanteling van de Nederlandse Antillen.

43 Saleh 2006. Veenendaal en Oostindie 2017.

44 Roe 2016.

45 Anderson en Dynes 1975, p. 35-36. Politici waren tot het einde van de jaren zestig ook veelal afkomstig uit bevolkingslagen die ook onder het regime voor het inwerkingtreden van het Statuut veel te zeggen hadden (van Rijn 2019, p. 66). Volgens Van Rijn bleef gedurende de eerste decennia van de autonomie veel bij hetzelfde (Van Rijn 2019, p. 66).

46 Oostindie en Klinkers 2001, p. 15.

47 Van Rijn 2019, p. 66.

48 Van Rijn 2019, p. 66.

49 Van Rijn 2019, p. 69.

50 Van Rijn 2019, p. 70.

51 Van Rijn 2019, p. 71.

52 Van Rijn 2019, p. 73.

53 Van Rijn 2019, p. 74.

Wel autonomie dus, maar geen soevereiniteit. Volgens Veendendaal en Oostindie verklaart dit de scherpe daling in de roep om onafhankelijkheid nadat de Nederlandse Antillen ontmanteld waren en de landen allen autonome status kregen.⁵⁴

Uit het voorgaande blijkt aldus dat de autonomie van Curaçao een lange staatkundige voorgeschiedenis kent, maar ook dat de status quo van het Koninkrijk ten tijde van de totstandkoming van het Statuut totaal anders was dan nu het geval is. Curaçao maakte economisch een ontwikkeling door, voelde zich gesterkt in het opeisen van autonomie en Nederland vertrouwde aanvankelijk erop dat de Nederlandse Antillen snel onafhankelijk zouden worden.⁵⁵ De onafhankelijkheid bleef echter uit. De autonomie werd bepalend in de verhoudingen.

‘Al vele jaren wordt het Statuut nu gehanteerd als een juridisch keurslijf. Koninkrijksaangelegenheden (...) worden in feite als Nederlandse aangelegenheden aangemerkt. Overige zaken worden als autonoom, interne aangelegenheden beschouwd waarmee de andere landen van het Koninkrijk zich niet mogen bemoeien. De begrippen autonomie en zelfredzaamheid bepalen te veel de verhoudingen. Vanuit de Antillen wordt heel snel een beroep gedaan op de eigen autonomie, terwijl Nederland zich afzijdig houdt met een beroep op de zelfredzaamheid van de overzeese gebieden. Binnen een blijvend Koninkrijk is dit niet vol te houden en het Statuut verplicht er daar ook allerminst toe.’⁵⁶

De jaren na 10 oktober 2010 stonden vooral in het teken van politieke en bestuurlijke onrust en een zoektocht naar een nieuwe politieke en staatkundige balans.⁵⁷

2.2 De koninkrijksaangelegenheden in artikel 3 van het Statuut

Het Statuut is terughoudend in het aanwijzen van koninkrijksaangelegenheden. De autonomie van de landen staat voorop.⁵⁸ Artikel 3 van het Statuut noemt een beperkt aantal koninkrijksaangelegenheden. Dat betekent dat de Rijksministerraad besluiten neemt ten aanzien van deze onderwerpen en er zo nodig rijkswetten of algemene maatregelen van rijksbestuur uitvaardigt.⁵⁹ Als sprake is van een koninkrijksaangelegenheid is de bevoegdheid van de afzonderlijke landen op dat gebied beperkt. Alles dat daarentegen niet als koninkrijksaangele-

54 Veendendaal en Oostindie 2017, p. 8.

55 Oostindie en Klinkers 2001, Broekhuijse 2012, p. 221.

56 Saleh 2006, p. 142.

57 Van Rijn 2019, p. 82.

58 Van Rijn 2019, p. 147.

59 Zie voor een uitwerking voor wat betreft de compositie van de Rijksministerraad par. 2.3.

genheid is gekwalificeerd, moet worden beschouwd als de uitsluitende bevoegdheid van de autonome landen.⁶⁰

De essentie van het kwalificeren van een onderwerp als koninkrijksaangelegenheid is volgens Van Rijn dat daarmee de eenheid van het Koninkrijk gebaat is.⁶¹ Artikel 3 van het Statuut somt daarom voornamelijk onderwerpen op het gebied van betrekkingen met het buitenland op,⁶² zoals bijvoorbeeld de handhaving van de onafhankelijkheid, de verdediging van het Koninkrijk,⁶³ het Nederlandschap⁶⁴ en uitlevering.⁶⁵ Waar de eenheid van het Koninkrijk niet in het geding is, is geen plaats voor gezamenlijkheid.⁶⁶ De opstellers van het Statuut hebben economische, sociale en culturele kwesties bewust buiten de reikwijdte van de koninkrijksaangelegenheden gehouden.⁶⁷ Het verbaast vanuit deze ratio niet dat (de toegang van ongedocumenteerde kinderen tot) basisvoorzieningen zoals opvang, voedsel, onderwijs, medische zorg en rechtsbijstand geen deel uitmaken van de limitatief opgesomde lijst van koninkrijksaangelegenheden.

De eenheid van het Koninkrijk staat derhalve los van interne economische, sociale en culturele kwesties. Het is de vraag of dat inmiddels niet is achterhaald. De wereld is geglobaliseerd en het ligt daarom niet voor de hand te veronderstellen dat geografisch geïsoleerde eilanden zelfstandig het succes van hun economie kunnen bepalen. Ook zijn economische, sociale en culturele kwesties sterk verbonden met internationale mensenrechten en grondrechten, die onderwerp zijn van een gezamenlijke aanpak via de waarborgfunctie voor fundamentele rechten en vrijheden van artikel 43 lid 2 van het Statuut (waarover meer in paragraaf 2.2.2). Zou het Koninkrijk zich uitsluitend bezighouden met de lijst van koninkrijksaangelegenheden van artikel 3 van het Statuut, dan komt dat naar ons idee de voorgestane eenheid op termijn niet ten goede. Ook hebben de opstellers van het Statuut bewust ruimte gelaten om op basis van vrijwilligheid samen te werken. Hierna komen eerst drie voor ongedocumenteerde kinderen relevante koninkrijksaangelegenheden uit artikel 3 van het Statuut aan bod, gevolgd door de waarborgfunctie van artikel 43 lid 2 van het Statuut en mogelijkheden tot vrijwillige samenwerking. De economische, sociale en culturele rechten komen aan bod in hoofdstuk 6.

2.2.1 *Algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen*

60 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 995.

61 Van Rijn 2019, p. 145.

62 Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014, p. 995.

63 Artikel 3 lid 1 sub a van het Statuut.

64 Artikel 3 lid 1 sub c van het Statuut.

65 Artikel 3 lid 1 sub h van het Statuut.

66 Van Rijn 2019, p. 148.

67 Van Rijn 2019, p. 148.

Het stellen van algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen is een koninkrijksaangelegenheid.⁶⁸ Deze bevoegdheid voor het Koninkrijk is vooral bedoeld om bepaalde algemene eisen te kunnen stellen aan vreemdelingen.⁶⁹ Nu het Koninkrijk slechts bevoegd is tot het stellen van *algemene* voorwaarden, is duidelijk dat de toelating en uitzetting voor het overgrote deel een landsaangelegenheid is.⁷⁰ Deze Statuutsbepaling autoriseert het Koninkrijk dan ook niet tot het stellen van (concrete) parameters van een migratiebeleid. Het Koninkrijk heeft aan zijn algemene taak uitvoering gegeven door middel van de Rijkvisumwet. Voor Curaçao betekent dit dat vreemdelingen in de meeste gevallen in het bezit moeten zijn van een visum om toegang te krijgen tot dit land.⁷¹ Een visum kan door de bevoegde autoriteit van Curaçao op verschillende gronden worden verleend, waaronder klemmende redenen van humanitaire aard.⁷² De precieze scheidslijn tussen de ‘algemene voorwaarden’ en concreet migratiebeleid wordt echter niet duidelijk uit de tekst van het Statuut.

2.2.2 Het Nederlandschap

Het ‘Nederlandschap’ is ook een koninkrijksaangelegenheid.⁷³ Het Koninkrijk heeft uitvoering gegeven aan deze taakstelling door middel van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN). Deze wet bevat verschillende verkrijgingsgronden voor het Nederlandschap.⁷⁴ Het Nederlandschap is relevant voor ongedocumenteerde kinderen in Curaçao, omdat de Nederlandse nationaliteit hen het recht op langdurig verblijf op Curaçao zou kunnen geven.⁷⁵ Ze hebben dan ‘toelating van rechtswege’ en hoeven geen verblijfsvergunning aan te vragen.⁷⁶ Een grond voor het verkrijgen van het Nederlandschap op basis van humanitaire motieven is echter niet te vinden in de RWN. Het Nederlandschap kan worden verleend aan de ouder(s) van een kind op grond van artikel 8 RWN. Het kind kan daarin op verzoek meedelen.⁷⁷ De betreffende ouder moet daarvoor wel tijdelijk zijn toegelaten tot Curaçao.⁷⁸ Toelating vereist een door Curaçao afgegeven verblijfsvergunning.⁷⁹ Het verkrijgen van een verblijfsvergunning lijkt voor migranten die de economische malaise of het

68 Artikel 3 lid 1 sub g van het Statuut.

69 Van Rijn 2019, p. 187.

70 Van Rijn 2019, p. 187. Zie ook *Kamerstukken I* 2017/18, 29653-A.

71 Artikel 5 lid 1 Rijkvisumwet.

72 Artikel 9 lid 2 Rijkvisumwet.

73 Artikel 3 lid 1 sub c van het Statuut.

74 Zie voor een overzicht De Groot en Tratnik 2010.

75 Artikel 3 lid 1 sub f en h van de Landsverordening Toelating en Uitzetting van Curaçao.

76 Deelstra, Matroos-Piar en Van Houwelingen 2016.

77 Artikel 11 RWN.

78 Artikel 8 lid 1 sub c RWN. Een verkorte termijn van drie jaar geldt indien de ouder staatloos is, zie artikel 8 lid 4 RWN.

79 Artikel 1 lid 1 sub g RWN.

politiek geweld in Venezuela ontvluchtten onwaarschijnlijk,⁸⁰ hetgeen dan ook geldt voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Een soortgelijke regeling geldt ook voor staatloze kinderen die op Curaçao zijn geboren. Op grond van artikel 6 lid 1 sub b RWN kunnen zij, indien zij een onafgebroken periode van tenminste drie jaar toelating en hoofdverblijf hebben gehad en sinds hun geboorte staatloos zijn, opteren voor het Nederlanderschap. Daarvoor geldt derhalve weer de bijna onmogelijke eis van toelating, hetgeen strijdig is met het Verdrag tot beperking der staatloosheid van 1961 (Staatloosheidverdrag)⁸¹ dat ook geldt in Curaçao.⁸² Het loslaten van de toelatingseis door het Koninkrijk zou echter weer kunnen wringen met het migratiebeleid van de landen dat – zo volgde uit de voorgaande paragraaf – tot de autonomie van de landen behoort.

2.2.3 De buitenlandse betrekkingen

Op grond van artikel 3 lid 1 sub b van het Statuut zijn de buitenlandse betrekkingen gekwalificeerd als koninkrijksaangelegenheid. Dat betekent dat het Koninkrijk als volkenrechtelijk rechtspersoon exclusief bevoegd is tot het aangaan van internationale overeenkomsten en voor de nakoming daarvan verantwoordelijk is.⁸³ Daarmee is niet gezegd dat de landen geen autonome bevoegdheden bezitten ten aanzien van de sluiting van deze verdragen.⁸⁴ Het Statuut bepaalt dat de gevolmachtigde minister van een land deelneemt aan vergaderingen van de Rijksministerraad indien de te bespreken aangelegenheden het land van deze minister raken.⁸⁵ Indien de Rijksregering een verdrag sluit dat niet enkel de belangen van de autonome landen raakt, maar ook in de gelding binnen die autonome landen voorziet, kan de gevolmachtigde minister zijn of haar land onttrekken aan de geldingssfeer van het verdrag waarover de Rijksministerraad beraadslaagt. Hiertoe is de minister bevoegd indien hij of zij het aannemelijk acht dat gelding van het verdrag voor zijn land zeer nadelig is.⁸⁶

Zo geldt het VN-Vluchtelingenverdrag niet in alle Caribische landen van het Koninkrijk, waaronder Curaçao.⁸⁷ Hoewel artikel 40 van dat verdrag bepaalt

80 Zie paragraaf 2.2.2 van hoofdstuk 2.

81 De Groot 2020.

82 Het Staatloosheidverdrag geldt sinds 10 oktober 2010 op Curaçao, *Trb.* 2015, 15. Vóór die tijd gold het Staatloosheidsverdrag al voor de Nederlandse Antillen.

83 Broekhuijse 2012, p. 180.

84 Hoogers en Nap 2004.

85 Artikel 10 lid 1 en 11 lid 3 van het Statuut. Zie par. 3 voor een verdere omschrijving van de functies van de gevolmachtigde minister.

86 Hoogers en Nap 2004. Zo is de medegelding van het VN-Verdrag inzake personen met een handicap nog in beraad in Curaçao (AIV 2018, p. 18).

87 Verdragenbank.nl.

dat verdragsstaten de toepassing kunnen uitbreiden tot overzeese gebiedsdelen, heeft het Koninkrijk dat enkel verklaard ten aanzien van Aruba en de BES-eilanden, maar nooit voor Curaçao.⁸⁸ Volgens Van Rijn heeft er nooit zoals in Europa een vluchtelingenproblematiek gespeeld op de eilanden.⁸⁹ Tegelijkertijd is vanwege de kleinschaligheid van de eilanden zeer beperkte ruimte voor de opvang van vreemdelingen.⁹⁰ Redenen waarom volgens Van Rijn de boot door de meeste Caribische landen voor vluchtelingen altijd is afgehouden.⁹¹

Het IVRK geldt wel in Curaçao. Het is op 6 februari 1995 door het Koninkrijk aanvaard en op 8 maart 1995 voor Nederland in werking getreden. Vanaf 16 januari 1998 gold het IVRK voor de Nederlandse Antillen en sinds 10 oktober 2010 geldt het op Curaçao.⁹² Het IVRK bevat, zoals eerder al bleek, burger- en politieke rechten, maar ook economische, sociale- en culturele rechten.⁹³ Ook het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) geldt in Curaçao.⁹⁴ Waarom deze verdragen wel en het VN-Vluchtelingenverdrag niet? Het VN-Vluchtelingenverdrag werd in zijn algemeenheid als *lex specialis* beschouwd ten opzichte van mensenrechtenverdragen zoals het EVRM.⁹⁵ Het EVRM bevat ook geen rechtstreeks recht op asiel. Opvallend is dat tegenwoordig juist mensenrechtenverdragen zoals het EVRM vluchtelingen beter beschermen dan het VN-Vluchtelingenverdrag. Het VN-Vluchtelingenverdrag wordt volgens Mole steeds beperkter uitgelegd, hetgeen verband houdt met de ongeëvenaarde vluchtelingenstromen waar verdragsstaten sinds de Tweede Wereldoorlog mee geconfronteerd zijn.⁹⁶ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft daarentegen veel voor migranten relevante uitspraken gedaan,⁹⁷ terwijl het EVRM geen rechtstreeks recht op asiel bevat; het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is als non-refoulementbeginsel altijd door het EHRM geïnterpreteerd als tevens een verbod om mensen uit te leveren naar staten waar deze personen een dergelijk risico lopen.⁹⁸

88 Ook niet voor Sint-Maarten, zie Den Heijer in *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-C.

89 Van Rijn 2019, p. 291. Gezien de huidige problematiek die speelt ten aanzien van de Venezolaanse migranten op Curaçao en Aruba houdt die stelling thans geen stand meer. Flinterman en Moenir Alam bepleiten dan ook dat het VN-Vluchtelingenverdrag gelding moet hebben in het hele Koninkrijk (Flinterman en Moenir Alam 2020).

90 Van Rijn 2019, p. 291.

91 Van Rijn 2019, p. 291.

92 *Trb.* 1998, 62.

93 Doek 2019.

94 *Trb.* 1951, 54.

95 Mole 2000, p. 5.

96 Mole 2000, p. 5.

97 Mole 2000, p. 9.

98 Zie bijvoorbeeld het 'Grenzen sluiten voor vluchtelingen?', College voor de Rechten van de Mens 23 maart 2015, mensenrechten.nl/nl/toegelicht/grenzen-sluiten-voor-vluchtelingen.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HvEU) bevat wel een recht op asiel,⁹⁹ maar dat is niet onverkort in Curaçao van toepassing. Curaçao is geassocieerd met de EU.¹⁰⁰ Dat betekent dat – afgezien van de regeling voor landen en gebieden overzee (de LGO-regeling)¹⁰¹ en bepaalde artikelen uit het VWEU, met name Deel 4 – EU-Verdragen niet rechtstreeks van toepassing zijn met betrekking tot Curaçao.¹⁰² De op deze associatie van toepassing zijnde regelingen bevatten geen recht op asiel. In zijn algemeenheid kan men zich in Curaçao dan ook niet wenden tot het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) wegens schending van het HvEU, behalve wanneer in het kader van het LGO-recht besluiten worden genomen die inwoners van de Caribische landen raken.¹⁰³ In zijn jurisprudentie heeft het HvJEU in de loop van de tijd steeds meer andere normen van EU-recht van toepassing verklaard op de LGO-gebieden.¹⁰⁴ Vooralsnog is dat echter nog niet gebeurd ten aanzien van voor ongedocumenteerde kinderen relevante rechten. Het ligt ook niet voor de hand dat dit binnen afzienbare tijd gebeurt. De EU is een *sui generis* – organisatie. Ze is noch een staat noch een klassieke internationale organisatie. Ze beschikt niet over een eigen grondgebied en bepaalt ook niet zelf de personele werkingssfeer van het EU-recht.¹⁰⁵ Het EU-recht spruit voort uit het internationaal recht in die zin dat de EU is gebaseerd op verdragen gesloten tussen soevereine staten.¹⁰⁶ Dit alles leidt ertoe dat landen met LGO-status buiten de EU¹⁰⁷ vallen en inwoners daarvan in beginsel geen rechtssubjecten van de EU zijn tenzij deze dus, zoals hiervoor aangegeven, unieburgers zijn of de lidstaten van de EU, als *Herren der Verträge*, besluiten om een zodanige verandering in

99 Artikel 18 HvEU.

100 Artikel 299 lid 3 en Bijlage II bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag). Artikel 182 EG-verdrag omschrijft de doelstellingen van associatie als volgt: 'Het doel van de associatie is het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling der landen en gebieden en de totstandbrenging van nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Gemeenschap in haar geheel. Overeenkomstig de in de preambule van dit Verdrag neergelegde beginselen moet de associatie in de eerste plaats de mogelijkheid scheppen de belangen en de voorspoed van de inwoners van die landen en gebieden te bevorderen, teneinde hen te brengen tot de economische, sociale en culturele ontwikkeling welke zij verwachten.'

101 Te vinden in het Vierde Deel van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) en het op artikel 203 gebaseerde Besluit van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de LGO met de Unie (LGO-Besluit). Zie ook Karapetian 2016, p. 106 en Lenaerts en Van Nuffel 2017.

102 Bröring *et al* 2018, p. 8.

103 Rogier en Biegelaar 2018, p. 156.

104 Zo zijn ingezetenen van Curaçao die de Nederlandse nationaliteit bezitten, ook Unieburgers hetgeen volgens het HvJEU maakt dat de burgerschapsrechten van de EU ook in de LGO aanspraak kan worden gemaakt (ProFacto 2018, 15).

105 Bröring *et al* 2018.

106 Lenaerts en Van Nuffel 2017, p. 13.

107 Bröring *et al* 2018, p. 109.

de LGO-status te brengen dat bepaalde inwoners desondanks onder de werkingssfeer vallen.¹⁰⁸

Vooralsnog hebben we daarom in het kader van dit onderzoek vooral te maken met de rechten van het IVRK en enkele andere relevante mensenrechtenverdragen (zie daarvoor hoofdstuk 4). Die hebben primair betrekking op onderwerpen die tot de autonome landsaangelegenheden van Curaçao behoren. Ze zijn immers niet expliciet benoemd in artikel 3 van het Statuut. Curaçao is derhalve primair aan zet om de betreffende rechten te implementeren.¹⁰⁹ Op grond van zijn externe verantwoordelijkheid voor de nakoming van verdragen is het Koninkrijk echter wel gelegitimeerd om, indien nodig, de landen te wijzen op een eventuele nalatigheid bij de nakoming van deze rechten en eventueel het aanbieden van bijstand zodat het 'nodige' wordt verricht.¹¹⁰ Als de nalatigheid echter uitmondt in een (dreigende) 'ontoelaatbare toestand' kan het Koninkrijk met krachtiger maatregelen komen. Dit brengt ons bij de waarborgfunctie van artikel 43 lid 2 van het Statuut.

2.3 De waarborgfunctie voor fundamentele rechten en vrijheden

2.3.1 Een gezamenlijke verantwoordelijkheid

Naast de koninkrijksaangelegenheden die in artikel 3 lid 1 van het Statuut zijn opgesomd, is er in een separate bepaling tegen het einde van het Statuut nog een koninkrijksaangelegenheid gekwalificeerd: artikel 43 lid 2 van het Statuut bepaalt dat het Koninkrijk de fundamentele rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur dient te waarborgen. Dit kan worden gezien als het ethisch fundament van het Koninkrijk.¹¹¹ Dat het Koninkrijk verantwoordelijk zou zijn voor de fundamentele rechten en vrijheden binnen het Koninkrijk stond tijdens de conferenties over het ontwerp van het Statuut in 1948 al vast. De mate waarin stond alleen ter discussie.¹¹² De overzeese gebieden kregen meer autonomie, maar het Koninkrijk zou blijven toezien op goed bestuur.¹¹³ Om duidelijk te maken dat de landen zelf eerst aan zet zijn wat betreft de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden, is de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk beperkt tot een waarborgfunctie.¹¹⁴ Volgens Van Rijn hebben de autonome landen van het

108 Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de LGO-status van Curaçao te wijzigen in UPG-status; de status voor ultraperifere gebieden van de EU. Verkrijging van de UPG-status impliceert dat Curaçao dient te voldoen aan het gehele EU *acquis*, zie Bröring *et al* 2018, p. 49.

109 Zie ook artikel 43 lid 1 van het Statuut.

110 Broekhuijse 2012, citeert Borman 2005, p. 176.

111 Van Rijn 2019, p. 148.

112 Broekhuijse 2012, p. 36 en 182.

113 Van Raak 2013.

114 Zie ook lid 1 van artikel 43 Statuut.

Koninkrijk op grond van lid 1 van artikel 43 van het Statuut een zorgplicht voor de verwezenlijking van de fundamentele rechten en vrijheden.¹¹⁵ Alleen als de landen deze zorgplicht niet nakomen, moet het Koninkrijk handelen.¹¹⁶ Dit is geen discretionaire bevoegdheid, maar een verplichting tot handelen wanneer landen te kort schieten.¹¹⁷ Artikel 43 lid 2 van het Statuut maakt duidelijk dat de eindverantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van fundamentele rechten en vrijheden staatsrechtelijk gezien bij het Koninkrijk berust en daarmee bij de landen gezamenlijk.¹¹⁸ Nederland heeft feitelijk in deze gezamenlijkheid een dikke vinger in de pap.¹¹⁹ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is namelijk verantwoordelijk voor het algehele koninkrijksbeleid inclusief de uitvoering van de waarborgfunctie.¹²⁰ De controle op zijn handelen vindt in de praktijk plaats door de Nederlandse Staten-Generaal zonder enige inbreng van de Caribische landen, ongeacht of de onderwerpen die aan de orde zijn deze landen raken.¹²¹ De waarborgplicht is met andere woorden formeel een gezamenlijke aangelegenheid, maar in de uitvoering voornamelijk afhankelijk van de Nederlandse politiek.

2.3.2 *Het spanningsveld tussen de autonomie van de landen en handelingen van het Koninkrijk*

De verplichting tot het verwezenlijken van fundamentele rechten maakt duidelijk dat de autonomie van de landen gepaard gaat met verantwoordelijkheden.¹²² Handelingen van het Koninkrijk in het kader van artikel 43 lid 2 van het Statuut (mits gerechtvaardigd) kunnen door de landen niet als aantasting van hun autonomie worden gezien. Volgens Saleh is een land pas echt autonoom als bestuurders en volksvertegenwoordigers zich houden aan internationaalrechtelijke verplichtingen inzake fundamentele rechten.¹²³

‘Inherent aan de keuze om deel uit te maken van het Koninkrijk der Nederlanden is dat het Koninkrijk, met Nederland als grootste partner, de verantwoordelijkheid draagt voor onder andere de naleving van de internationale verplichtingen (...). Zolang een overzees gebied deel uitmaakt van dat grotere verband met het moeder-

115 Van Rijn 2019.

116 Van Rijn 2019, p. 207.

117 Broekhuijse 2012 citeert Saleh, p. 182.

118 AIV 2018, p. 17.

119 De Rijksministerraad bestaat immers uit de door de Koning benoemde ministers (dat wil zeggen de leden van de Nederlandse Ministerraad) en uit een door de regering van Aruba, Sint-Maarten en Curaçao gevolmachtigde minister (Belinfante en De Reede 2015, p. 367).

120 Zie par. 3 voor een uitgebreidere behandeling van de uitvoerende macht ter zake koninkrijksaangelegenheden.

121 Zie par. 3.

122 Zie ook Hirsch Ballin tijdens een bijeenkomst georganiseerd door de Vaste commissie voor koninkrijksrelaties, *Kamerstukken I*, 2018/19, 29653-C.

123 Broekhuijse 2012, p. 182, onder verwijzing naar Saleh 2011, p. 21.

land, kan van het moederland niet worden verwacht dat het zonder enige actie blijft zitten wanneer het Koninkrijk internationaalrechtelijk wordt aangesproken als de rechtsstatelijkheid in dat gebied in het gedrang komt. Dat moet het moederland kunnen voorkomen.¹²⁴

Dat wil niet zeggen dat het Koninkrijk geautoriseerd is om naar believen te handelen als het verwacht aangesproken te worden. De preambule van het Statuut benadrukt dat de landen binnen de rechtsorde van het Koninkrijk de gemeenschappelijke belangen op voet van gelijkwaardigheid verzorgen en elkaar wederkerig bijstand verlenen. De toelichting op het Statuut kwalificeert de gelijkwaardigheid als een grondbeginsel van het Statuut.¹²⁵ Wat gelijkwaardigheid in de context van de waarborgfunctie exact betekent, is niet duidelijk, maar – gezien het staatsrechtelijke karakter van het Statuut – ziet het waarschijnlijk op de gelijkwaardigheid tussen de *landen* van het Koninkrijk en niet (tevens) op een evenwichtige rechtspositie van *individuen* in het Koninkrijk op grond van mensenrechtennormen. Broekhuijse lijkt dit te beamen. Volgens haar stelt de gelijkwaardigheid formele eisen aan het handelen van het Koninkrijk. Het uitgangspunt bij het opnemen van gelijkwaardigheid in het Statuut was volgens Broekhuijse bedoeld om ondergeschikte verhoudingen tijdens kolonisatie te doorbreken.¹²⁶ Volgens haar betekent dit met betrekking tot de waarborgfunctie dat het tijdstip waarop het Koninkrijk op grond van artikel 43 lid 2 van het Statuut handelt niet anticiperend mag zijn. Het betreffende land is met andere woorden eerst zelf aan zet.¹²⁷ Verder moet de te nemen maatregel door het autonome land ook zelf gedragen worden.¹²⁸ Er zal dus altijd overleg moeten plaatsvinden en het Koninkrijk moet eventuele bezwaren tegen de voorgenomen maatregel serieus nemen.

Desondanks staat het Koninkrijk in het geval artikel 43 lid 2 van het Statuut van toepassing is een aantal dwingende bevoegdheden ter beschikking. Zo geeft artikel 50 lid 1 van het Statuut het Koninkrijk de bevoegdheid om wetgeving en bestuurlijke maatregelen van Caribische landen die 'in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur, dan wel met belangen welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is' te schorsen en te vernietigen. Artikel 51 lid 1 van het Statuut geeft het Koninkrijk de bevoegdheid om bij algemene maatregel van rijksbestuur zelf een voorziening te treffen wanneer een orgaan in een land niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het moet doen op grond van het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur. Dit ingrijpen mag niet verder gaan

124 Broekhuijse 2012, p. 180-181.

125 *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2, p. 9.

126 Broekhuijse 2012, p. 49.

127 Zie voor het tijdstip van handelen conform het Statuut de volgende paragraaf.

128 Broekhuijse 2012, p. 182.

dan ‘strikt noodzakelijk’ en dient gericht te zijn op een zo spoedig mogelijk herstel van de ‘normale toestand’.¹²⁹ In de praktijk is nog nooit van deze bevoegdheden gebruik gemaakt.¹³⁰

2.3.3 *Het moment van intreden van de waarborgfunctie en vrijwillige samenwerking*

Niet duidelijk is op welk moment de verplichting voor het Koninkrijk ex artikel 43 lid 2 van het Statuut exact intreedt.¹³¹ De uitleg van deze bepaling is permanent onderwerp van discussie.¹³² Uit de officiële toelichting van het Statuut blijkt dat er sprake moet zijn van een ‘ontoelaatbare toestand’ waarvoor het land zelf geen ‘redres’ meer kan bieden. De toelichting van het Statuut vermeldt hierover;

‘Het spreekt (...) vanzelf, dat niet het te kort schieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn, kan het nemen van een maatregel in overweging komen.’¹³³

Een nadere uitleg van wat als ontoelaatbaar wordt beschouwd geeft de toelichting niet. Het woord redres is inmiddels in onbruik geraakt,¹³⁴ maar zou het best kunnen worden begrepen als vergoeding¹³⁵ of remedie. Van Rijn meent dat de waarborgfunctie wordt geactiveerd indien sprake is van een inbreuk op mensenrechten of fundamentele vrijheden, waarbij tevens vaststaat dat de normale mechanismen van rechtsbescherming en politieke controle niet meer afdoende zijn om de schending op te heffen.¹³⁶

Een belangrijke rol voor de signalering van een dergelijke ‘ontoelaatbare toestand’ is weggelegd voor de Gouverneur, het hoofd van de landsregering en tevens vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering,¹³⁷ die een scharnierfunctie vervult tussen het land en het Koninkrijk.¹³⁸ De Gouverneur waakt in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het Koninkrijk over het algemeen belang van het Koninkrijk.¹³⁹ Daar waar de Gouverneur de overtuiging krijgt dat fundamentele rechten in een land in het gedrang komen, kan hij overleg plegen met de betrokken minister-president of ministers van zijn land.

129 *Kamerstukken II* 2010/11, 32850, nr. 2.

130 Van Rijn 2019, p. 219.

131 Broekhuijse 2012, p. 55.

132 Heringa 2018, p. 374. Zie ook Broekhuijse 2012, p. 55.

133 *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2.

134 Hirsch Ballin tijdens het semi-publieke congres in Den Haag in december 2019 waar één van de onderzoekers op uitnodiging bij aanwezig was.

135 Zie ensie.nl/vandale1898/redres.

136 Van Rijn 2019, p. 209.

137 Artikel 2 Statuut en artikel 1 Reglement voor de Gouverneur van Curaçao.

138 *Kamerstukken II* 2010/11, 32850, nr. 2.

139 Artikel 15 lid 1 Reglement voor de Gouverneur van Curaçao.

Als na dat overleg blijkt dat sprake is van een ontoelaatbare toestand waarvoor geen ‘redres’ mogelijk is, zal de Gouverneur zich dienen te verstaan met de Koninkrijksregering.¹⁴⁰ Die moet vervolgens een eigen oordeel vormen of inderdaad sprake is van een ontoelaatbare toestand in het betrokken land. Indien dat naar de mening van de Koninkrijksregering het geval is, zal het betrokken land aangesproken en gestimuleerd kunnen worden de situatie op te heffen. Dwingend optreden vanuit het Koninkrijk kan slechts aan de orde zijn nadat de hierboven omschreven stappen zijn gezet.¹⁴¹

Het waarborgen van fundamentele rechten en vrijheden op een moment dat er geen herstel of vergoeding meer mogelijk is, lijkt echter een nutteloze exercitie. De meningen zijn echter verdeeld over de concrete bevoegdheden van dit artikel. Hirsch Ballin betoogt – onder verwijzing naar een voorlichting van de Raad van State ter zake het Koninkrijk¹⁴² – dat waarborgen ook vereist dat het Koninkrijk oplet vóórdat ‘het kalf verdronken is’. Volgens hem moeten fundamentele rechten en vrijheden niet ‘in een star schema getrokken worden’, waarbij het Koninkrijk ofwel verkeert in de vrijblijvende fase van het verlenen van bijstand (‘groen licht’), ofwel in de fase van een ontoelaatbare toestand waar met sterke arm kan worden opgetreden (‘rood licht’). Daar zit volgens hem een heleboel tussenin (‘oranje licht’).

‘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.’¹⁴³

Hij pleit ervoor om in de geest van het Statuut te zoeken naar de geschikte vormen om dat te realiseren omdat:

‘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 (...)’.¹⁴⁴

De Raad van State pleit voor een ‘meer dynamische’ interpretatie van het artikel, inhoudende dat het artikel niet alleen wordt gezien als een ultimum remedium bevoegdheid. Deze interpretatie gaat uit van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen voor de kwaliteit van het bestuur in alle delen van het Koninkrijk. Artikel 43 lid 2 van het Statuut moet gezien worden

140 *Kamerstukken II* 2010/11, 32850, nr. 2.

141 *Kamerstukken II* 2010/11, 32850, nr. 2.

142 *Kamerstukken II* 2010/11, 32500-IV, nr. 50.

143 Hirsch Ballin tijdens een expertmeeting (*Kamerstukken I*, 2018/19, 29653-C).

144 Hirsch Ballin tijdens een expertmeeting (*Kamerstukken I*, 2018/19, 29653-C).

als een 'prikkel' om in gezamenlijkheid te komen tot het bepalen van een ondergrens voor de verwezenlijking van de in het eerste lid van artikel 43 neergelegde waarden 'om te verzekeren dat de waardengemeenschap die het Koninkrijk wil zijn daadwerkelijk wordt gerealiseerd.' Dat zou volgens de Raad kunnen leiden tot het instellen van een periodieke audit 'uit te voeren door een onafhankelijke en koninkrijksbreed samengestelde commissie' met de opdracht na te gaan of de genoemde ondergrens wordt gerespecteerd. Mocht dat niet het geval zijn, dan zou de commissie de oorzaken daarvan moeten onderzoeken en vaststellen welke maatregelen – desnoods met gebruik van onderlinge hulp en bijstand (artikel 36 Statuut) – nodig zijn.¹⁴⁵

Volgens Broekhuijse mag de waarborgfunctie echter alleen 'achteraf' uitgeoefend worden; wanneer er echt geen redres meer mogelijk is. Nederland moet volgens haar op een eerder moment wel bijstand verlenen. Artikel 36 van het Statuut bepaalt dat de vier landen elkaar onderlinge hulp en bijstand verlenen. Dat artikel behelst volgens Broekhuijse een morele plicht voor Nederland om landen bij te staan in het nakomen van verdragsverplichtingen 'op het moment dat Nederland signaleert dat het niet goed gaat', welke bijstand zou moeten worden aanvaard. De wijze waarop in een dergelijke bijstand wordt voorzien is volgens haar aan de politiek.¹⁴⁶ Broekhuijse, de Raad van State en Hirsch Ballin zijn het er dus over eens dat niet met lede ogen mag worden toegekeken hoe internationale verdragsverplichtingen verzaakt (dreigen te) worden. Hoewel artikel 43 lid 2 van het Statuut de deur zou openen naar bevoegdheden voor het Koninkrijk om met sterke arm in te grijpen (artikel 50 en 51 van het Statuut), mag een dergelijk handelen – volgens Broekhuijse – niet geschieden zonder zeggenschap van de landen in de wijze van handelen (zie voorgaande paragraaf). Tegelijkertijd mag bijstand van Nederland niet geweigerd worden als gesignaleerd wordt dat zaken niet goed gaan. Dát er gehandeld moet worden om fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen op het moment dat gesignaleerd wordt dat deze in het gedrang dreigen te komen wordt doorgaans door deskundigen onderschreven.

Het Statuut bevat ook nog een grondslag voor vrijwillige samenwerking; artikel 38 van het Statuut. De landen van het Koninkrijk kunnen op basis van dit artikel onderlinge regelingen treffen in de vorm van een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur.¹⁴⁷ Het onderwerp wordt dan op koninkrijksniveau geregeld.¹⁴⁸ Vormvrije onderlinge regelingen zijn volgens Van Rijn het meest gebruikte juridische instrument dat door het Statuut in het leven is geroepen. Het gaat dan om elke geformaliseerde afspraak of overeenkomst, waarbij de regeringen van twee of meer landen zich binnen de kring van hun

145 *Kamerstukken II* 2010/11, 32500-IV, nr. 50 (Voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk).

146 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-C.

147 Artikel 38 Statuut.

148 Van Rijn 2019, p. 147.

bevoegdheden tegenover elkaar binden.¹⁴⁹ Een dergelijke ad hoc samenwerkingsconstructie kan dus op het autonome terrein van de landen komen. Een beperking van de autonomie is het echter niet. Het blijft een autonome aangelegenheid, die voor de gelegenheid gezamenlijk wordt aangepakt.¹⁵⁰ Andersom kan door een dergelijke regeling de uiterste grens voor een eventueel optreden met sterke arm (ontoelaatbare toestand) niet opgerekt worden. Een dergelijke regeling voorziet immers niet in de wijziging van het Statuut. Er zijn verschillende vrijwillige regelingen tussen Nederland en Curaçao tot stand gekomen die de rechtspositie van ongedocumenteerde kinderen raken. Deze komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

3 DE UITVOERING VAN KONINKRIJKSAANGELEGENHEDEN EN DEMOCRATISCHE CONTROLE DAAROP

Wanneer sprake is van een, zoals Broekhuijse stelt, morele plicht tot bijstand (artikel 36 van het Statuut)¹⁵¹ of een ontoelaatbare toestand waarvoor geen redres meer mogelijk is (artikel 43 lid 2 van het Statuut) is sterk afhankelijk van de opvattingen en het handelen van de Nederlandse politiek. Dit houdt verband met de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden en de democratische controle daarop. De uitvoerende macht inzake de koninkrijksaangelegenheden berust bij de Koninkrijksregering (die bestaat uit de Rijksministerraad en de Koning)¹⁵² en de Nederlandse minister onder wiens verantwoordelijkheid de aangelegenheid valt (voor wat betreft de waarborgplicht is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minister van BZK). Het Statuut creëert geen nieuwe ambten, maar maakt gebruik van de Nederlandse ambten die voor de gelegenheid worden aangevuld met vertegenwoordigers van de Caribische landen,¹⁵³ de gevolmachtigde ministers. De Rijksministerraad bestaat uit de door de Koning benoemde ministers (dat wil zeggen de leden van de Nederlandse Ministerraad) en uit een door de regering van Aruba, Sint-Maarten en Curaçao gevolmachtigde minister.¹⁵⁴ Deze gevolmachtigde minister wordt door de regering van zijn land benoemd en ontslagen.¹⁵⁵ Hij of zij kan deelnemen aan de Rijksministerraad als een koninkrijksaangelegenheid op de agenda staat én deze aangelegenheid zijn of haar land raakt¹⁵⁶ (ter beoordeling van de betrokken landsregering).¹⁵⁷ De gevol-

149 Van Rijn 2019, p. 190.

150 Van Rijn 2019, p. 147.

151 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-C.

152 Artikel 4 Statuut. Van Rijn 2019, p. 149.

153 Van Rijn 2019, p. 149. Zie voor de voorwaarden voor deelname aan de Rijksministerraad door de gevolmachtigde minister artikel 10 lid 1 Statuut.

154 Belinfante en De Reede 2015, p. 367.

155 Van Rijn 2019, p. 152.

156 Artikel 10 lid 1 Statuut.

machtigde minister heeft een stemrecht in de Rijksministerraad. Bij verschil van inzicht is echter uiteindelijk de stem van de Nederlandse minister-president doorslaggevend.¹⁵⁸ Voor wat betreft de samenstelling van en de besluitvorming door dit ambt is dus sprake van een Nederlands overwicht.

De minister van Buitenlandse Zaken (*minister van BuZa*) en de minister van Defensie zijn in alles wat zij doen koninkrijksminister. Hun ministeries zijn ook in alles wat zij doen koninkrijksministeries. Voor andere ministers en hun ministeries geldt dat zij alleen de hoedanigheid van koninkrijksminister en koninkrijksministerie bekleden wanneer er een koninkrijksaangelegenheid aan de orde is.¹⁵⁹ De minister van BZK is verantwoordelijk voor het algehele koninkrijksbeleid inclusief de uitvoering van de waarborgfunctie.¹⁶⁰ De uitvoerende macht die Nederlandse ministers in koninkrijksverband hebben is veelomvattend. Naast bestuurlijke beslissingen in enge zin op grond van rijkswetgeving vallen er ook daden in het kader van de waarborgfunctie ex artikel 43 lid 2 van het Statuut en regelgeving in de vorm van algemene maatregelen van rijksbestuur (artikel 14 lid 1 en 2 van het Statuut) onder.

Deze veelomvattende bevoegdheden staan (staatsrechtelijk gezien) onder gebrekkig toezicht vanuit de Caribische landen. De controle op het handelen van de Rijksministerraad met betrekking tot de uitvoering van koninkrijksaangelegenheden (waaronder de waarborgfunctie) vindt in de praktijk uitsluitend plaats door de Nederlandse Staten-Generaal zonder enige inbreng van de Caribische landen, ongeacht of de onderwerpen die aan de orde zijn deze landen raken.¹⁶¹ Het zou immers slecht denkbaar zijn dat de gevolmachtigde minister vanuit het koninkrijksparlement (waar hij ook deel van uitmaakt voor zover de behandeling van een ontwerp-rijkswet op de agenda staat)¹⁶² controle zou uitoefenen op de Rijksministerraad waar hij ook een rol in speelt.¹⁶³ Hier spreekt men ook wel van een democratisch deficit. Dit deficit werd vanwege de feitelijke eindverantwoordelijkheid van Nederland als grootste koninkrijkspartner voor onder andere de fundamentele rechten en vrijheden

157 Artikel 11 lid 6 Statuut.

158 Heringa 2018, p. 370.

159 Van Rijn 2019, p. 179.

160 Van Rijn 2019, p. 151.

161 Van Rijn 2019, p. 159.

162 De wetgevende macht in het Koninkrijk bestaat uit de Nederlandse Staten-Generaal, wederom aangevuld met een of meer gevolmachtigde ministers van een of meer Caribische landen. Deze gevolmachtigde minister heeft een andere rol dan Nederlandse parlementariërs in het koninkrijksparlement. Hij of zij kan in de beide kamers van de Staten-Generaal de behandeling van een ontwerp rijkswet bijwonen en het woord voeren, heeft in de Tweede Kamer het recht van initiatief (artikel 15(3) van het Statuut) en van amendement (artikel 17 lid 4 van het Statuut) maar geen stemrecht. Hij of zij kan onwelgevallige besluiten uiteindelijk niet tegenhouden (Van Rijn 2019, p. 158). Er is geen parlement waarin parlementariërs uit alle vier de landen van het Koninkrijk bijeenkomen.

163 Van Rijn 2019, p. 159. Overal waar de mannelijke verwijzing voor een kind wordt gebruikt, wordt zowel de mannelijke als vrouwelijke verwijzing bedoeld.

als onvermijdelijk gezien.¹⁶⁴ Bij de totstandkoming van het Statuut was het aanvankelijk de bedoeling dat de Nederlandse Antillen vijf leden voor de Tweede Kamer (die toen nog uit 100 personen bestond), en drie leden voor de Eerste Kamer (die toen nog uit 50 leden bestond) zou kiezen. Daarvan werd echter afgezien omdat delegaties uit de toenmalige Nederlandse Antillen verklaarden zoveel ‘capabele’ personen niet aan hun land te kunnen onttrekken.¹⁶⁵

Hoe dit verder ook zij, het democratisch deficit veronderstelt wel dat Nederland de eindverantwoordelijkheid voor het waarborgen van fundamentele rechten en vrijheden op een gegeven moment ook daadwerkelijk neemt. De andere autonome landen kunnen met zachte middelen het Koninkrijk in een bepaalde richting proberen te bewegen, maar dwingend zijn hun mogelijkheden niet. Zo kunnen Statenleden van de landen via het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) zaken onder de aandacht brengen bij Nederlandse parlementariërs die dergelijke aandachtspunten in overweging zouden kunnen nemen bij hun controle op de Rijksministerraad.¹⁶⁶ Ook kunnen de landen om bijstand verzoeken.¹⁶⁷ Een geschillenregeling bestaat nog niet. Een voorstel voor een rijkswet om te komen tot een dergelijke regeling is in behandeling bij de Eerste Kamer.¹⁶⁸ Zouden de landen geen of weinig aandacht vragen voor preciaire mensenrechtenkwesties en zouden Nederlandse Parlementsleden daar evenmin aandacht voor vragen, dan komt de verantwoordelijkheid om de waarborgfunctie uit te voeren volledige neer op de schouders van de Nederlandse minister van BZK.

4 CONCLUSIE

Het Statuut bevat geen kraakheldere afbakening tussen gezamenlijke verantwoordelijkheden van de landen binnen het Koninkrijk (ofwel koninkrijksaan-

164 Van Rijn 2019, p. 132.

165 Van Rijn 2019, p. 131.

166 Het IPKO is een overlegstructuur van de parlementen van de landen van het Koninkrijk dat in beginsel tweemaal per jaar plaats vindt. Het is bedoeld om directe communicatie en ontmoetingen tussen de leden van de parlementen in het Koninkrijk te faciliteren, zie eerstekamer.nl/begrip/interparlementair.

167 Artikel 36 Statuut.

168 Zie *Kamerstukken I* 2018/19, 35099 (R2114)-A. De Tweede Kamer heeft het voorstel aangenomen op 4 juli 2019. Het voorstel regelt dat geschillen tussen koninkrijkslanden worden voorgelegd aan de Afdeling Koninkrijksgeschillen van de Raad van State, dat vervolgens een zwaarwegend (niet bindend) advies uitbrengt. De Rijksministerraad mag onder andere bij ‘zwaarwegende belangen’ afwijken van het advies (*Kamerstukken I* 2018/19, 35099 (R2114)-A. Er is kritiek op het voorstel vanuit de Caribische landen en het IPKO. Kanttekeningen bij het niet-bindende karakter van de oordelen van de geschilinstantie werden geuit door alle parlementen van de landen in het Koninkrijk (*Kamerstukken II* 2018/19, 35099 (R2114), nr. 12, p. 17).

gelegenheden) en de landenaangelegenheden. In dit hoofdstuk zijn enkele gezamenlijke verantwoordelijkheden geanalyseerd die relevant zijn voor ongedocumenteerde kinderen. Uit die analyse blijkt dat niet duidelijk is waar de koninkrijksaangelegenheid tot het stellen van *algemene* voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen eindigt en de landenaangelegenheid met betrekking tot deze kwestie begint. Verder loopt de koninkrijksaangelegenheid met betrekking tot het Nederlandschap over in de autonome bevoegdheid van de landen om migratiebeleid te bepalen, daar waar de rechtsgrond voor het verkrijgen van het Nederlandschap gerelateerd is aan verblijfsrechten in de autonome landen.

Verder kwamen de internationale betrekkingen en de waarborgplicht voor fundamentele rechten en vrijheden als koninkrijksaangelegenheden aan de orde. De autonome landen kunnen zich op basis van hun autonomie onttrekken van de geldingssfeer van een internationaal verdrag (zoals Curaçao heeft gedaan in het kader van het VN-Vluchtelingenverdrag). Dat betekent echter niet dat vluchtelingen en migranten geen aanspraak kunnen maken op rechten van andere verdragen die wel medegelding hebben binnen dat autonome land, zoals het voor kinderen belangrijke IVRK en het EVRM. Daarvoor heeft het land op grond van artikel 43 lid 1 van het Statuut immers een zorgplicht en het Koninkrijk uiteindelijk een waarborgplicht (artikel 43 lid 2 van het Statuut). Het moment van intreden van die waarborgplicht is een permanente bron van discussie maar volgens deskundigen mogen het Koninkrijk en Nederland niet met lede ogen toekijken als een ontoelaatbare situatie waarvoor geen redres meer bestaat (het criterium dat volgens de toelichting van het Statuut de waarborgfunctie van het Koninkrijk activeert) *dreigt* te ontstaan. Over de precieze grondslag voor het handelen dat moet volgen bestaat wel discussie, maar dat er gehandeld moet worden staat buiten kijf.

Dat betekent echter in de praktijk dat Nederland in actie moet komen. Ondanks de in het Statuut geformaliseerde gelijkwaardigheid van de landen, hebben Nederlandse bestuurders veel invloed bij de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden. Vanwege de beperkte mogelijkheden voor controle van de Caribische landen op de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden, rust er naar ons idee dan ook een bijzondere verantwoordelijkheid op Nederland, via de minister van BZK ten aanzien van de signalering van eventuele problematische situaties in het kader van de waarborgplicht. Maar wanneer precies is het tijd voor actie? Van Rijn meent dat de waarborgfunctie wordt geactiveerd indien sprake is van een inbreuk op mensenrechten, waarbij ook vaststaat dat de normale mechanismen van rechtsbescherming en politieke controle niet meer genoeg zijn om de schending op te heffen. Het vaststellen van een inbreuk op een mensenrecht vereist ofwel dat Curaçao de hand in eigen boezem steekt en de inbreuk erkent, ofwel een langdurig juridisch traject geïnitieerd door het slachtoffer met een voor hem gunstige uitkomst.

Deze laatste optie ligt voor ongedocumenteerde kinderen in Curaçao niet erg voor de hand, nu uit hoofdstuk 2 is gebleken dat:

- i hun verblijfsrechten marginaal zijn;
- ii er geen kindspecifieke procedurele waarborgen zijn om te verzekeren dat hun rechten en belangen worden meegewogen in besluitvorming ten aanzien van hun verblijf;
- iii de 3-EVRM procedure door verschillende actoren, waaronder de Ombudsman van Curaçao, als een dode wordt letter beoordeeld;
- iv hun rechtshulp afhankelijk is van private initiatieven; en
- v de Voogdijraad vooralsnog niet intensief betrokken lijkt bij hun situatie.

In de context van ongedocumenteerde migrantenkinderen in Curaçao lijkt het daarom niet effectief om aan te sluiten bij de benadering dat sprake moet zijn van een inbreuk op een mensenrecht. Het lijkt beter om het moment waarop de waarborgplicht in werking treedt in gezamenlijkheid te benaderen, in aansluiting bij de benadering van de Raad van State. Dat past ook beter bij de autonomie van Curaçao in koninkrijksverband.

Nederland en Curaçao zouden daarnaast intensiever kunnen gaan samenwerken op basis van vrijwilligheid (artikel 38 van het Statuut). Het Statuut beperkt de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk helemaal niet tot voornoemde imperfect afgebakende koninkrijksaangelegenheden. Er is door de opstellers van het Statuut ruimte gelaten voor samenwerking op basis van vrijwilligheid. Een intensievere samenwerking vereist wel een koninkrijksbreed gevoel van urgentie en alertheid. In het volgende hoofdstuk komt aan bod in hoeverre er reeds samengewerkt wordt en in hoeverre de urgentie gevoeld wordt om die samenwerking waar nodig te intensiveren, als het gaat om de bescherming van ongedocumenteerden.

5 | De samenwerking en opvattingen binnen het Koninkrijk

1 INLEIDING

Kort gezegd behandelt dit hoofdstuk de samenwerking tussen Nederland en Curaçao ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en het urgentiegevoel dat idealiter koninkrijksbreed bij professionals bestaat ten aanzien van (de intensivering van) deze samenwerking. Bezien wordt in hoeverre de opvattingen van (voormalige) politici en bestuurders in Curaçao en Nederland ten aanzien van hun verplichtingen jegens ongedocumenteerde migrantenkinderen een rol spelen in de problemen die deze kinderen in Curaçao ondervinden. Er wordt beschreven in hoeverre het waarborgen van fundamentele kinderrechten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt beschouwd, in hoeverre de situatie reeds als ontoelaatbaar in de zin van artikel 43 lid 2 van het Statuut gekwalificeerd wordt en in hoeverre er onduidelijkheden bestaan ten aanzien van de voor ongedocumenteerde kinderen andere relevante koninkrijksaangelegenheden. Nu de politieke en daarmee democratische controle op het handelen van de minister van BZK – zo werd duidelijk uit het voorgaande hoofdstuk – door de Nederlandse Tweede Kamer wordt uitgeoefend, zijn voornamelijk Nederlandse parlementaire stukken bestudeerd. Relevante standpuntbepalingen van Curaçaose politici worden, voor zover die te herleiden vielen, ook aangehaald. De samenwerking en relevante opvattingen komen in dit hoofdstuk in chronologische volgorde aan bod.

2 VOOR 2015: VRIJWILLIGE SAMENWERKING

Op grond van artikel 38 van het Statuut is een intensieve samenwerking opgezet voor wat betreft de grensbewaking van het Koninkrijk. De Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de *Rijkswet Kustwacht*) is in 2008 tot stand gekomen op basis van artikel 38 van het Statuut.¹ Deze wet bepaalt dat de Kustwacht onder andere belast is met grensbewaking² en haar taken uitvoert in de wateren van en het luchtruim boven de eilanden van het Konink-

1 ACVZ 2019, p. 15.

2 Artikel 2 lid 3 sub c Rijkswet Kustwacht.

rijk in het Caraïbisch gebied.³ Eén van de prioriteiten van Kustwacht in 2020 was de crisis in Venezuela. De Kustwacht heeft met aanvullende middelen van Nederland mobiele walradars, camera's en drones aangekocht om zo meer toezicht te krijgen op de toestroom van personen vanuit Venezuela.⁴ Volgens de minister van buitenlandse Zaken was de Kustwacht al eerder zeer actief op het vlak van migratie.⁵ Uit Kamerstukken blijkt dat de Kustwacht ook in 2016 'intensief betrokken [was] bij het monitoren van bewegingen van schepen en barkjes'.⁶

In 2010 is een 'Onderlinge Regeling Vreemdelingenketen' getroffen tussen Curaçao en Nederland. Artikel 26 van die regeling bepaalt dat de landen ervoor moeten zorgen dat de gedwongen terugkeer op een zorgvuldige, humane en snelle wijze gebeurt, met in achtneming van bijzondere voorzorgen ten aanzien van onder andere de terugkeer van minderjarige vreemdelingen en situaties waarbij aspecten spelen van mensenhandel of 'schrijnendheid'. Op grond van artikel 41 geldt dat de verantwoordelijke ministers van de landen twee keer per jaar bijeenkomen om gezamenlijk de samenwerking te evalueren en zo nodig nadere afspraken te maken. Niet duidelijk is in hoeverre deze overleggen daadwerkelijk plaatsvinden en of de terugkeer van minderjarige vreemdelingen en situaties van 'schrijnendheid' een gespreksonderwerp zijn.

Naar aanleiding van de rapporten van UNICEF in 2013 over de situatie van kinderen in het Caribische deel van het Koninkrijk is op 4 april 2014 de Interlandelijke Taskforce Kinderrechten opgericht. De belangrijkste taken van de Taskforce zien onder andere op het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de verbetering van de rechten van kinderen in het Koninkrijk, het bevorderen van de samenwerking, het stimuleren van kennisuitwisseling en het monitoren van de ontwikkeling van kinderrechten in de Caribische delen van het Koninkrijk.⁷ Hierbij heeft de Taskforce bijzondere aandacht voor kwetsbare kinderen, waaronder migrantenkinderen.⁸ Het is niet bekend in hoeverre de Taskforce zich actief bezig houdt met de positie van ongedocumenteerde kinderen.

3 Artikel 3 Rijkswet Kustwacht.

4 Jaarplan 2020 Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied.

5 Grensbewaking en personenverkeer vormen geen aangelegenheden van het Koninkrijk volgens de staatssecretaris van BZK, maar zijn autonome aangelegenheden van de landen. De Koninklijke Marechaussee staat de landen volgens hem bij op basis van artikel 38 van het Statuut. De contouren van deze inzet zijn vastgelegd in het Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee (*Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41).

6 *Kamerstukken II* 2015/16, handelingen nr. 103, item 10.

7 *Kamerstukken II* 2013/14, 33750-IV, nr. 37.

8 *Report of the Kingdom of the Netherlands* 2020, p. 5-6, par. 6.

3 DE PERIODE 2015-2017

3.1 Voorbereiden op een crisis en het voorkomen van aanzuigende werking

Sinds 2015 is in de Tweede Kamer regelmatig aandacht besteed aan de verslechterende situatie in Venezuela en de (mogelijke) migratie richting Curaçao als gevolg daarvan.⁹ Uit de parlementaire stukken van de Nederlandse Staten-Generaal blijkt dat deze situatie de beleidsterreinen van meerdere ministeries in Nederland raakt. De minister van Buitenlandse Zaken (minister van BuZa) stelde in een debat in de Tweede Kamer in 2016 dat er 'een constante samenwerking bestaat' tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Defensie en de autoriteiten in Curaçao en Aruba.¹⁰ Deze constante samenwerking werd verder niet toegelicht.

In 2016 is er volgens de minister van BuZa door BuZa en BZK aan verschillende scenario's gewerkt en zijn er voorbereidingen getroffen voor een eventuele 'crisissituatie'. Delegaties van Aruba en van Curaçao hebben die crisisplannen volgens de minister in Nederland besproken.¹¹ Wat onder een crisissituatie verstaan werd, is niet duidelijk. De scenario's zijn niet openbaar gemaakt omdat ze volgens de minister van BuZa gedeeltelijk een vertrouwelijk karakter hebben.¹² Ook zou het openbaar maken volgens de minister van BZK de indruk kunnen wekken dat Curaçao 'achterover zou kunnen leunen'. De minister stelde: 'Zo zijn de staatsrechtelijke verhoudingen niet.'¹³

Volgens de minister werd voornamelijk gekeken naar scenario's waar Nederland eventueel 'last van zou hebben'. Dat waren volgens de minister de scenario's waarin het 'echt gaat om vluchtelingen en politiek geweld'.¹⁴ Dan zou volgens de minister van BuZa zowel de verantwoordelijkheid van het land (Curaçao), als die van de Nederlandse regering in beeld komen.¹⁵ De minister van BZK gaf aan dat in een dergelijk geval vooral BuZa aan zet zou zijn, omdat een dergelijke situatie niet door Nederland alleen beheerst zou kunnen worden. Er zou samengewerkt moeten worden met andere landen in de regio.¹⁶ Vermoedelijk zou ook pas van een crisis gesproken kunnen worden als het aantal vluchtelingen te hoog op zou lopen. De minister van BuZa stelde in het debat, 'het is voor Aruba en Curaçao, kleine eilanden, natuurlijk onmogelijk om grote hoeveelheden vluchtelingen op te vangen'.¹⁷

9 ACVZ 2019, p. 27.

10 *Kamerstukken II* 2015/16, handelingen nr. 103, item 10.

11 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

12 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

13 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

14 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

15 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

16 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

17 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

Een noodscenario deed zich in 2016 echter nog niet voor. Volgens de minister van BZK was er geen significante stijging te zien van het aantal oversteken naar de eilanden.¹⁸

Tegelijkertijd werd de humanitaire crisis in Venezuela en de opvang door de landen in de regio al expliciet door enkele Kamerleden benoemd.¹⁹ Tweede Kamerlid Van Laar (PvdA) vroeg: 'En hoe gaan de landen om met eventuele vluchtelingen? Krijgen zij een procedure en opvang? Wanneer krijgen zij de vluchtelingenstatus?'. Er was echter vertrouwen dat opvang van vluchtelingen en migranten door de autonome landen afdoende georganiseerd zou worden. Tweede Kamerlid Pechtold (D66) merkte op; 'Niemand wil weten of er genoeg tenten, pannen en weet ik wat allemaal klaarstaan. Ik hoop dat de eilanden dat kunnen optuigen, maar dat lukt nog wel.' De minister van BZK zei geen reden te weten waarom Curaçao en Aruba hun landsverantwoordelijkheid ter zake niet zouden nemen. 'Men doet dat nauwkeurig en nauwgezet,' aldus de minister. Hij benadrukte dat de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk pas in beeld komt als er geen nationaal redres meer is. 'Kijkende vanuit de waarborgfunctie kunnen we dus signaleren dat artikel 43, lid 1 actueel is, namelijk dat de landen die verantwoordelijkheid op zich nemen.'²⁰ Curaçao was volgens de minister van BuZa aangesproken op de noodzaak voor het ontwikkelen van een asielbeleid. Tegelijkertijd erkende de minister dat daar een aanzuigende werking vanuit zou kunnen gaan, hetgeen de vraag opwerpt hoe serieus Curaçao door de minister is aangesproken op deze verantwoordelijkheid.

'Gezien de wens van de Kamer, hebben wij om die reden de internationale organisaties die [...] ervoor kunnen zorgen dat de landen hun verantwoordelijkheid [...] nemen, UNHCR en IOM, in die richting gestuurd. Daar is zeer ontvankelijk op gereageerd.'²¹

De minister van BZK deelde in 2016 de zorg voor aanzuigende werking die volgens hem ook bij bestuurders in Curaçao zou bestaan:

'Er is namelijk een zekere zorg over een aanzuigende werking. Als er gezegd wordt dat er bungalowtenten staan en er drie keer per dag een buffet is, vraag je er ook om dat mensen die kant op komen. Wij sluiten ons dus aan bij de terughoudendheid van de bestuurders ter plekke. Het is in de eerste plaats natuurlijk ook de verantwoordelijkheid van de landsbesturen daar om deze zaken te doen.'²²

18 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

19 Sjoerdsma (D66) in *Kamerstukken II* 2015/16, handelingen nr. 103, item 10, Van Laar (PvdA) in *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

20 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

21 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

22 *Kamerstukken II* 2016/17, 29653, nr. 30.

3.2 Opvattingen in Curaçao

Een respondent die werkzaam was bij het ministerie van SOAW van Curaçao beaamde dat sommige bestuurders in Nederland en Curaçao elkaar vonden in het voorkomen van aanzuigende werking.²³ Volgens deze respondent mocht er van sommige bestuurders in Curaçao vanwege de mogelijke aanzuigende werking niet te veel ruchtbaarheid worden gegeven aan steun voor migranten. Ambtsdragers vonden ook dat de energie eerst naar de autochtone bevolking zou moeten gaan. De toenmalige minister-president voelde volgens deze respondent niets voor ‘plannen en protocollen om asielaanvragen mogelijk te maken’.²⁴

Dezelfde respondent meldde dat in Curaçao in 2017 tegelijkertijd wel degelijk het idee leefde dat de situatie in Venezuela ernstig zou kunnen verslechteren, met een enorme vluchtelingenstroom tot gevolg voor Curaçao. De respondent gaf aan dat Curaçao geen ervaring had met dergelijke vluchtelingenstromen en zich probeerde voor te bereiden, onder meer door gesprekken te voeren in Den Haag waar de IOM en UNHCR bij aanschoven.²⁵ Volgens de respondent hadden de autoriteiten op Curaçao geïnventariseerd wat aan bijstand voor vluchtelingen georganiseerd zou kunnen worden; dat bleek beperkt tot het materieel dat gereed stond voor een natuurramp. Specifiek noemde de respondent de voorraad van 250 stretchers.²⁶

Volgens de respondent verliepen de gesprekken moeizaam. De gesprekspartners in Den Haag vonden het aantal stretchers een fractie van wat nodig zou zijn. Gesprekken met de IOM en UNHCR stagneerden vanwege de wens van Curaçaose autoriteiten in een gesloten opvang te voorzien. Gevreesd werd dat grote aantallen vluchtelingen het eiland minder aantrekkelijk voor toeristen zou maken. Volgens de respondent kon Curaçao ook niet zelfstandig overleggen met IOM en UNHCR – ‘alles moest eerst langs Nederland’. Volgens de respondent leefde op Curaçao ook het gevoel dat binnen het Koninkrijk alleen gezamenlijk werd opgetrokken zolang Nederland daarbij gebaat zou zijn.²⁷

23 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

24 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

25 De respondent was gedurende 2017 bij deze gesprekken aanwezig.

26 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

27 Interview voormalige ambtenaar van het ministerie van SOAW Curaçao, november 2019.

4 HET JAAR 2018: SAMENWERKING BIJ MIGRATIEBELEID EN BIJSTAND OP GROND VAN ARTIKEL 36 VAN HET STATUUT

In 2018 werd er formeel samengewerkt ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen²⁸ maar mogelijk ook ter zake de uitzetting van ongedocumenteerden. Op 5 april 2018 vond er een Koninkrijksoverleg Buitenlandse Betrekkingen plaats op Curaçao tussen de Nederlandse minister van BuZa en de regeringsleiders van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Volgens het Algemeen Dagblad zou de minister van BuZa ‘volledige steun’ hebben gegeven aan ‘het harde uitzetbeleid van Venezolanen’ van de Caribische landen binnen het koninkrijk. ‘Het overgrote deel zal niet voldoen aan de criteria van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties’, aldus de minister.²⁹ Een dergelijke steunbetuiging is echter niet terug te vinden in het verslag van dat overleg, waarbij de kanttekening moet worden geplaatst dat delen van dit verslag, die na een WOB-verzoek door televisieprogramma ZEMBLA openbaar zijn gemaakt, zijn weggelakt.³⁰ Wel blijkt uit het verslag dat de minister van BuZa aangaf dat het terugsturen van migranten op basis van ‘goede procedures’ moet geschieden en dat de selectie tussen vluchtelingen en migranten zorgvuldig gemaakt moet worden. ‘Alleen mensen die daadwerkelijk te vrezen hebben moeten op bescherming kunnen rekenen,’ aldus de minister.³¹ Het is niet duidelijk of hier de crisisfase al is aangebroken waar in 2016 over werd gesproken door de minister van BuZa. Het verslag bij het besluit vermeldt dat Curaçao de migratie vanuit Venezuela zorgen baart. Aruba meldde: ‘Er is een crisisplan (...)’ De rest van deze zin is weggelakt.³² De minister-president van Curaçao gaf aan bij grote aantallen migranten de hulp van de internationale gemeenschap nodig te hebben.³³ Het lijkt er dus op dat in Curaçao nog geen sprake was van zodanig grote aantallen migranten dat men zou kunnen spreken van een crisissituatie.

Kort na dit koninkrijksoverleg reisde de minister van BuZa echter naar Venezuela om de grenzen met Aruba, Bonaire en Curaçao heropend te krijgen

28 Artikel 3b Statuut.

29 ‘Grens tussen ABC-eilanden en Venezuela gaat weer open’, *Algemeen Dagblad* 8 april 2018. Zie ook ‘Nieuwe kliniek op Curaçao voor onverzekerde Venezolaanse vluchtelingen’, *NOS* 14 juni 2019, nos.nl/nieuwsuur/artikel/2293475; Curaçao heeft volgens de minister van Volksgezondheid een ‘agressief ontmoedigingsbeleid’, hetgeen volgens haar is afgesproken ‘binnen Koninkrijkverband’.

30 Zie website van de Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/08/30/besluit-op-wob-verzoek-over-verslag-koninkrijksoverleg-buitenlandse-betrekkingen-en-akkoord-tussen-het-koninkrijk-der-nederlanden-en-venezuela.

31 Zie verslag bij besluit te downloaden op de website van de Rijksoverheid, rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/08/30/besluit-op-wob-verzoek-over-verslag-koninkrijksoverleg-buitenlandse-betrekkingen-en-akkoord-tussen-het-koninkrijk-der-nederlanden-en-venezuela.

32 Ibid.

33 Ibid.

na sluiting daarvan door Venezuela, omdat de landen te weinig zouden doen aan de drugs- en wapensmokkel vanuit Venezuela. De minister van BuZa sloot op 7 april 2018 met Venezuela een akkoord waarin afgesproken werd dat de landen samen dergelijke smokkel zouden bestrijden.³⁴ De minister van BuZa zei achteraf dat dit ook in het belang was van het migratiebeleid van de Caribische landen:

‘De gevolgen van de blokkade heb ik tijdens mijn bezoek zelf kunnen waarnemen. De eilanden hadden er echt heel veel last van. Ze zijn voor de import van levensmiddelen, vooral fruit en groente, afhankelijk van de import uit Venezuela. Daarnaast is er het probleem van mensen uit Venezuela die op zoek naar een beter bestaan naar de Caribische delen van het Koninkrijk komen. Daar hebben de eilanden geen ruimte voor. Het dreigde zulke grote aantallen te worden dat het ontwrichtend zou gaan werken. Het is dus van het grootste belang dat de migranten die om economische redenen naar de eilanden komen kunnen worden teruggestuurd. Voor mij was de kern daarom de blokkade opgeheven te krijgen en daar heb ik mij, wetend hoe cruciaal dit is voor de eilanden, voor ingezet.’³⁵

Volgens de staatssecretaris van BZK is tijdens de onderhandelingen over het akkoord echter niet gesproken over het terugsturen van migranten naar Venezuela. Dit was volgens hem ook geen onderdeel van het akkoord met Venezuela.³⁶ De staatssecretaris lichtte in februari 2019 in een brief aan de Tweede Kamer toe dat het Koninkrijk dit ‘eenzijdig besluit van het Maduro-bewind’ om de grens met Aruba, Bonaire en Curaçao te sluiten betreurt en dat ‘de inzet van het Koninkrijk is een uitzondering te bewerkstelligen zodat gestrande reizigers in Venezuela en op de Benedenwindse eilanden in ieder geval huiswaarts kunnen keren’.³⁷ Het lijkt erop dat op enig later moment dergelijke afspraken ook zijn gemaakt ten aanzien van Venezolaanse migranten. Hoewel de grens met Venezuela sinds februari 2019 gesloten was, vertrokken er desondanks vluchten vanuit Curaçao om migranten uit te zetten.³⁸ De minister-president van Curaçao liet weten dat ‘de inspanningen binnen het Koninkrijk hun vruchten hebben afgeworpen’. Hij benadrukte dat Curaçao, Aruba en het ministerie van BuZa gezamenlijk waren opgetrokken om de sluiting van de grenzen ongedaan te maken.³⁹

In 2018 breidde de samenwerking tussen Nederland en Curaçao zich formeel uit tot het migratiebeleid van Curaçao, al beperkte deze zich tot

34 Zie voor een afschrift van het akkoord het besluit te downloaden van de website van de Rijksoverheid [rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/08/30/besluit-op-wob-verzoek-over-verslag-koninkrijksoverleg-buitenlandse-betrekingen-en-akkoord-tussen-het-koninkrijk-der-nederlanden-en-venezuela](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2018/08/30/besluit-op-wob-verzoek-over-verslag-koninkrijksoverleg-buitenlandse-betrekingen-en-akkoord-tussen-het-koninkrijk-der-nederlanden-en-venezuela).

35 Zwart 2018.

36 *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 664.

37 *Kamerstukken II* 2018/19, 29653, nr. 47.

38 Par. 3.2.2.

39 ‘Grens tussen ABC-eilanden en Venezuela gaat weer open’, *Algemeen Dagblad* 8 april 2018.

kennisdeling en financiële steun voor vreemdelingenbewaring op Curaçao. Eind januari 2018 diende Curaçao een tweeledig ondersteuningsverzoek in bij de Koninkrijksregering. Het eerste verzoek zag volgens de staatssecretaris van BZK op de eventuele situatie waar Curaçao de opvang van vluchtelingen en migranten uit Venezuela zelf niet meer aan zou kunnen. Het kabinet zag in dit verzoek volgens de minister van BZK vooral de wens om bij de voorbereiding op een eventueel noodscenario nauwer samen te werken. Uitgangspunt bleef hierbij volgens de minister dat de 'toelating en uitzetting van vreemdelingen' behoort tot de autonome verantwoordelijkheden van het land Curaçao.⁴⁰ De nauwere samenwerking zou niet zien op het eventueel overbrengen van vluchtelingen naar Nederland. De minister van BuZa meldde in de media in mei 2018 dat Nederland geen vluchtelingen uit Venezuela zou gaan opnemen.⁴¹ In reactie op het eerste bijstandsverzoek werd vooral aan kennisdeling gedaan. De staatssecretaris van BZK lichtte toe dat diverse Nederlandse diensten en departementen begin juni 2018 een werkbezoek hebben gebracht aan Curaçao, gericht op de doorontwikkeling van het Curaçaose migratiebeleid en de processen voor de afhandeling van grotere aantallen migranten. Experts van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid brachten in augustus eveneens een meerdaags vervolgbezoek aan Curaçao. Dit bezoek richtte zich op het optimaliseren van de artikel 3 EVRM-procedure.⁴²

Het tweede verzoek zag op financiële ondersteuning voor detentiefaciliteiten voor vreemdelingen.⁴³ In reactie op dit verzoek heeft het kabinet € 132.000 beschikbaar gesteld.⁴⁴ Een randvoorwaarde voor deze bijstand was dat de locatie en het regime van de vreemdelingendetentie zouden voldoen aan de gestelde internationale normen en dat de vreemdelingen toegang hebben tot juridische bijstand en medische zorg.⁴⁵ Het is niet bekend in hoeverre hier toezicht op is (of nog steeds wordt) uitgeoefend door Nederland.

Tweede Kamerlid Kröger (GroenLinks) vroeg in juni 2018 aan de staatssecretaris van BZK – begrijpende dat 'de vluchtelingenproblematiek een landsaangelegenheid is' – hoe voorkomen wordt dat er humanitaire gaten gaan vallen in de vluchtelingenopvang. Daarop antwoordde de staatssecretaris wederom dat de opvang een landenaangelegenheid is en er door de landen veel inspanning wordt geleverd om de procedures op orde te brengen. Volgens de staatssecretaris was er politieke bereidheid om die procedures zo veel als mogelijk te volgen.⁴⁶

40 *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 664.

41 'Blok: Nederland gaat geen vluchtelingen uit Venezuela opnemen', NOS 25 mei 2018, nos.nl/artikel/2233100.

42 *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 664.

43 *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 664, p. 2.

44 *Kamerstukken II* 2017/18, aanhangsel van de handelingen nr. 2147.

45 *Kamerstukken II* 2018/19, 29653, nr. 56.

46 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775-IV, nr. 43.

In september 2018 stelde de staatssecretaris van BZK wederom dat het migratiebeleid een landsaangelegenheid is. In september 2018 is er volgens de staatssecretaris nog geen noodzaak om de waarborgfunctie van het Statuut in te roepen:

‘Het is uiteindelijk een soort ultimatum remedium dat je pas inroept nadat alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. Laat ik maar heel duidelijk zijn: ik heb in het geheel niet het beeld dat dat zo is. Ik zie twee landen, Aruba en Curaçao, die buitengewoon voortvarend bezig zijn om te kijken hoe procedures op een goede manier kunnen worden ingericht. (...) ik zie de bereidheid om, conform de internationale verdragen, individuele toetsing op een zorgvuldige wijze te doen wanneer er zich mensen melden. Ik kan alleen maar zeggen dat dat in onze ogen ook gebeurt.’⁴⁷

De minister van Justitie van Curaçao zegde in december 2018 toe dat de locatie en het regime van de vreemdelingendetentie zal voldoen aan de internationale normen en dat de vreemdelingen toegang hebben tot juridische bijstand en (eventuele) medische zorg.⁴⁸

5 HET JAAR 2019

5.1 Onderlinge regeling Protocol Koninklijke Marechaussee

In januari 2019 werd de samenwerking ten aanzien van het grenstoezicht geïntensiveerd. Het Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee kwam tot stand, gebaseerd op artikel 38 van het Statuut. Doel van de samenwerking is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk door het ter beschikking stellen van medewerkers van de Koninklijke Marechaussee voor onder andere grensbewaking en handhaving van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel). Sinds 1 januari 2020 geldt deze samenwerking voor onbepaalde tijd.⁴⁹

5.2 Bijstandsverzoek van de regering van Curaçao van januari 2019 en reacties daarop

Op 10 januari 2019 luidde de minister-president van Curaçao de noodklok door middel van een nieuw bijstandsverzoek. In dit verzoek stelde de minister-

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2017/18, 29653, nr. 40.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 1522.

⁴⁹ Zie Protocol Flexpool Koninklijke Marechaussee op de website van de Rijksoverheid, rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/01/24/protocol-flexpool-koninklijke-marechaussee.

president van Curaçao, namens de regering van Curaçao, dat er inmiddels sprake is van 'massamigratie'. Hij stelt dat deze massamigratie zich sluipenderwijs gedurende 2017 en 2018 heeft voltrokken. Volgens de minister-president zorgt dit voor verschillende problemen op het eiland. Op de barges (kleine boten) die de Kustwacht onderschept, worden niet alleen migranten, maar ook illegaal smokkelwaar aangetroffen zoals drugs en wapens. Venezolanen die werken in het zwarte circuit zouden laagbetaalde werkplekken op de arbeidsmarkt verdringen. Medische noodhulp en vaccinaties zorgen voor oplopende kosten, ongedocumenteerde kinderen blijven verstoken van een schooldiploma en de rust en cohesie op Curaçao komt in gevaar doordat de relatief grote groep ongedocumenteerden een aanzienlijk aandeel vormt van het totale inwonertal van Curaçao.⁵⁰

Volgens de minister-president kan Curaçao deze 'illegaal verblijvende Venezolanen' niet conform internationale maatstaven opvangen. Dan zou Curaçao moeten zorgen voor een open voorziening en migranten moeten toestaan om te werken. Ook zou de toegang tot medische zorg en onderwijs moeten worden gewaarborgd. Dat zou volgens de minister-president een bovenmatig zwaar effect hebben op de beperkte voorzieningen op Curaçao. Voorts zal sprake zijn van een aanzuigende werking. Het legaliseren van het verblijf is daarom volgens de minister-president geen optie.⁵¹

De regering van Curaçao heeft volgens de minister-president daarom gekozen voor 'verwijdering van de illegale populatie'. Bijstand werd gevraagd ten behoeve van een 'actief opsporings- en verwijderingsbeleid'.⁵² De minister-president deed geen uitdrukkelijke verzoeken ten aanzien van de situatie van ongedocumenteerde kinderen, hoewel hij wel benoemde dat ongedocumenteerde kinderen verstoken blijven van een diploma. Het bijstandsverzoek richtten zich uitsluitend op het opsporings- en verwijderingsbeleid, alsmede het uitzettingsbeleid. Er werd geen bijstand gevraagd om de positie van migranten (waaronder ongedocumenteerde kinderen) structureel te verbeteren.

50 Brief van de minister-president van Curaçao aan de staatssecretaris van BZK d.d. 10 januari 2019 met kenmerk 2018/00499, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-884079.pdf.

51 Brief van de minister-president van Curaçao aan de staatssecretaris van BZK d.d. 10 januari 2019 met kenmerk 2018/00499, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-884079.pdf.

52 Meer specifiek werd gevraagd om bijstand bij (i) training van medewerkers die verzoeken op grond van artikel 3 EVRM afhandelen; (ii) ondersteuning voor opvang van kwetsbare personen; (iv) verscherpt toezicht op de zeegrenzen; (v) vergroting van de opsluitcapaciteit die voldoet aan internationale normen en die de continue doorstroom van opsporing en verwijdering aan kan; (vi) training van bewakingspersoneel; (vii) training van politie ter zake het eerstelijns onderzoek voor beschermingsverzoeken, (viii) extra capaciteit voor het wagenpark; (ix) transportmogelijkheden om personen uit te zetten (bijvoorbeeld vliegtickets); (x) financiële middelen voor vaccins; (xi) financiële middelen voor medische hulp bij bevallingen; (xii) financiële middelen voor spoedbehandelingen in het ziekenhuis; (xiii) ondersteuning vanuit het RIVM ter zake de diagnostiek van gele koorts en difterie, zie brief van de minister-president van Curaçao aan de staatssecretaris van BZK d.d. 10 januari 2019 met kenmerk 2018/00499, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-884079.pdf.

Dit bijstandsverzoek en de erkenning daarin dat Curaçao geen migranten conform internationale maatstaven kan en wil opvangen, bewees volgens de staatssecretaris van BZK niet dat sprake was van een (naderende) ontoelaatbare situatie zoals bedoeld in artikel 43 lid 2 van het Statuut.

‘Bij de verwezenlijking van mensenrechten kan een land van het Koninkrijk de hulp inroepen van andere landen van het Koninkrijk. Deze stap is op 10 januari 2019 door Curaçao gezet, door een bijstandsverzoek aan Nederland te richten waarin het land ondersteuning vraagt op verschillende onderdelen van de vreemdelingenketen en bij de naleving van internationale verplichtingen. De respons op dit bijstandsverzoek wordt momenteel door het kabinet vormgegeven en biedt de gelegenheid om Curaçao te ondersteunen om het recht op non-refoulement op een adequate manier te beschermen.’⁵³

In februari 2019 lichtte de staatssecretaris van BZK in een brief aan de Tweede Kamer toe dat aan de helft van bijstandsverzoeken gehoor zou worden gegeven.⁵⁴ Het ministerie van BZK deed in december 2019 een eerste bijdrage van € 504.000 ten behoeve van de uitbreiding van de vreemdelingenbewaring op Curaçao.⁵⁵ Ook reserveerde het ministerie van Justitie en Veiligheid ongeveer € 960.000 voor de opvang van kwetsbare groepen Venezolanen en mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Curaçao.⁵⁶ Volgens de staatssecretaris was het echter aan de autoriteiten van Curaçao om te beoordelen in hoeverre aan de verplichtingen ter zake de toegang tot medische zorg wordt voldaan.⁵⁷

In de Voorjaarsnota van het ministerie van Financiën van 2019 werd € 23,5 miljoen gereserveerd, onder andere geormerkt voor de respons op het bijstandsverzoek van Curaçao.⁵⁸ De technische assistentie door het ministerie van Justitie en Veiligheid bij het verbeteren van vreemdelingenprocessen startte in 2019. Het ministerie van BZK deed een bijdrage van € 31.000 aan Curaçao voor de aanschaf van vaccins en voorlichting.⁵⁹ Het ministerie van Defensie startte in 2019 met het nemen van maatregelen ter versterking van de maritieme grenzen.⁶⁰

Tweede Kamerlid Van Ojik (Groen Links) vroeg in maart 2019 aandacht voor de volgens hem ‘16.000 Venezolaanse vluchtelingen’ in Curaçao en verwees daarbij expliciet naar het rapport van Amnesty International van 2018.

53 *Kamerstukken II* 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 1522.

54 *Kamerstukken II* 2018/19, 29653, nr. 47.

55 *Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41.

56 *Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41.

57 Mogelijk wordt die zorg gefinancierd door het Rode Kruis, die daarvoor financiering krijgt van Nederland (*Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41).

58 *Kamerstukken II* 2018/19, 29653, nr. 58.

59 Niet duidelijk is ten behoeve waarvan die voorlichting dient.

60 *Kamerstukken II* 2019/20, 33845, nr. 41.

‘Ik heb sterk de indruk dat we de fase van training en opleiding voorbij zijn en dat het nu gaat om acute fysieke en financiële steun om een menswaardige opvang van Venezolaanse vluchtelingen op de eilanden mogelijk te maken. Dat die opvang tot nu toe niet menswaardig was, weten we uit allerlei rapporten, onder andere van mensenrechtenorganisaties als Amnesty. Ik zou graag weten wat de regering verder denkt te kunnen gaan doen. Er is steeds gezegd dat het de verantwoordelijkheid van de eilanden zelf is. Is dat standpunt nu verlaten en gaan we samen met Curaçao en de andere eilanden kijken hoe we die vluchtelingen kunnen opvangen? (...) En ik heb heel vaak gewezen op het feit dat respect voor mensenrechten, ook de mensenrechten van migranten en ook die van migranten die nog in procedures zitten, een Koninkrijksverantwoordelijkheid is, een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.’⁶¹

De minister van BuZa antwoordde hierop dat gekozen is voor onafhankelijkheid binnen het Koninkrijk, waarbij als uitgangspunt gold dat migratie een landsverantwoordelijkheid is. De minister meldde benadrukt te hebben dat de eilanden ervoor moeten zorgen dat er een beoordelingsprocedure (van asielaanvragen en migratieverzoeken) is die ‘aan de regelen der kunst voldoet’.⁶²

‘Sinds vorig jaar bieden wij hulp aan. Een jaar geleden hebben wij financiële steun aan Curaçao aangeboden, maar voor het bieden van hulp en ondersteuning zijn er wel twee partijen nodig.’⁶³

Op 21 april 2019 gaf Tweede Kamerlid Van Raak (SP) in een debat op NPO Radio 1 aan dat veel Venezolanen door Curaçaose bedrijven naar het eiland zijn ‘gehaald’ om daar goedkoop arbeid te verrichten hetgeen jonge Curaçaönaars volgens hem van de arbeidsmarkt drukte. Volgens hem zouden Curaçaose politici daarbij ‘een oogje dichtgeknepen hebben’. Hij gaf ook aan dat Statenleden van Curaçao in januari 2019 aangegeven zouden hebben dat Nederland Venezolanen zou moeten ophalen per vliegtuig vanuit Curaçao.⁶⁴

Op 17 mei 2019 vroeg Eerste Kamerlid Van Kappen (VVD) in hoeverre Nederland verantwoordelijk gehouden zou kunnen worden voor een ondermaatse opvang van vluchtelingen in Curaçao. Voorzitter Ganzevoort (GroenLinks) vulde de vraag aan en vroeg in hoeverre het Koninkrijk zich ter zake zijn waarborgfunctie ex artikel 43 lid 2 Statuut, kan ‘verschuilen achter een landsaangelegenheid’.⁶⁵ De staatssecretaris van BZK antwoordde hierop dat hij de waarborgfunctie ziet ‘als een aansporing om elkaar bij te staan en niet

61 *Kamerstukken II* 2018/19, 21501-02, nr. 1972.

62 *Kamerstukken II* 2018/19, 21501-02, nr. 1972.

63 *Kamerstukken II* 2018/19, 21501-02, nr. 1972.

64 ‘Debat: Venezolaanse vluchtelingen & mensenrechten op Curaçao en Aruba’, *NPO Radio 1* 21 april 2019, vanaf de vijfde minuut, www.nporadio1.nl/kwesties/onderwerpen/48289-2019-04-21-debat-venezolaanse-vluchtelingen-mensenrechten-op-curacao-en-aruba.

65 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

om het over te nemen'.⁶⁶ De staatssecretaris meldde (opnieuw) een situatie te zien, die stap voor stap verbetert. De druk vanuit het perspectief van de mensenrechten doet daaraan volgens hem niet af:

'Nogmaals, met name op Curaçao kwamen ze van heel ver. Dit was een situatie waar ze eigenlijk nooit mee te maken hadden gehad. En als er al mensen op het eiland waren, dan werd dat – laat ik het zo zeggen – ook niet altijd als een probleem gezien, omdat die mensen deel uitmaakten van... Er zijn daar weinig mensen uit Venezuela die op straat leven. Veel mensen daar hebben een baan in het informele of grijze circuit, dus dat werd daar in de politiek niet als het allergrootste probleem gezien.

Maar nu komt daar extra druk op. Nu wordt het wel degelijk als probleem gezien, in combinatie met het aangesproken worden op de verantwoordelijkheid die ook hoort bij in dit geval respectievelijk Curaçao en Aruba om de internationale verdragen na te leven, hetzij het protocol dat is afgeleid van het Vluchtelingenverdrag, hetzij artikel 3 EVRM. Maar in essentie komen die op hetzelfde neer. En zolang de situatie zo is dat wij vanuit de Nederlandse regering binnen het Koninkrijk te maken hebben met autoriteiten op Aruba en Curaçao die samen met ons die situatie willen verbeteren, vind ik dat het te snel jumpen naar het ultimatum remedium, namelijk ingrijpen, niet effectief is, noch politiek noch in de geest van het Statuut, waarin staat dat als er geen redres mogelijk is, je in een andere situatie komt.'⁶⁷

Waar de autoriteiten samen met Nederland de situatie willen verbeteren, is ingrijpen volgens hem niet in de geest van het Statuut. Ingrijpen zou dan ook weinig effectief zijn 'want het zou betekenen dat wij iets willen vanuit Nederland, wat in die landen ongewenst zou zijn'.⁶⁸ 'En dan kom je sowieso in een situatie dat het niet gaat werken', aldus de staatssecretaris.⁶⁹ Hoewel hij niet uitsloot dat er ooit een moment zou komen waarop een dergelijk ingrijpen toch verantwoord zou zijn, gaf hij aan de verantwoordelijkheid op grond van artikel 43 lid 2 Statuut vooralsnog het liefst via de weg van bijstand (artikel 36 Statuut) te verwezenlijken.⁷⁰

In een brief van 21 mei 2019 van de staatssecretaris BZK aan de Tweede Kamer berichtte hij kennis genomen te hebben van de rapporten van Amnesty International en Refugees International. Volgens de staatssecretaris hecht het kabinet aan het naleven van internationale verdragen op onder andere het gebied van mensenrechten, net als de regering van Curaçao. Hij voegde hieraan toe:

'Gelet op de goede samenwerkingsrelatie tussen de vreemdelingendiensten van Curaçao en Nederland in het kader van het bijstandsverzoek en de inspanningen

66 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

67 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

68 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

69 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

70 *Kamerstukken I* 2018/19, 29653-E.

die door Curaçao worden gepleegd, kan worden geconcludeerd dat alle partijen hun uiterste best doen hier zo goed mogelijk invulling aan te geven.⁷¹

5.3 Perspectieven vanuit Curaçao

Op 21 april 2019 gaf Curaçaos Statenlid MacWilliam in een debat op NPO Radio 1 aan dat er geen sprake is van vluchtelingen uit Venezuela, maar van economische migranten. Zij weersprak niet de stelling van Tweede Kamerlid Van Raak dat veel Venezolanen door Curaçaose bedrijven naar het eiland gehaald zouden zijn om goedkoop arbeid te verrichten. Op een andere stelling van Tweede Kamerlid Van Raak, namelijk dat Nederland gevraagd zou zijn om Venezolanen per vliegtuig op te halen, reageerde ze niet. In algemene zin gaf ze aan dat Curaçao de migratie vanuit Venezuela niet aankan. Kinderen hebben leerplicht hetgeen volgens MacWilliam druk op het onderwijs legt. Ook komen de werkgelegenheid en gezondheidszorg onder druk te staan. Ze erkende dat het gebrek aan opvang voor vreemdelingen vanwege het ruimtetekort op Curaçao, niet conform mensenrechtenverdragen is. Volgens MacWilliam heeft Curaçao geld nodig voor de vreemdelingenbarakken en expertise voor de vreemdelingenketen. Het verzoek van de minister-president van Curaçao aan Nederland voor bijstand wordt dan ook door Statenleden in Curaçao ondersteund, aldus MacWilliam.⁷²

Tijdens een congres in Den Haag in december 2019⁷³ merkte de Curaçaose minister van Gezondheid, Milieu en Natuur op dat in de Rijksministerraad en in de Nederlandse Staten-Generaal (in haar toezicht op de Rijksministerraad) te vaak Nederlandse belangen geprioriteerd worden. Zo zouden ook de gevolgen van de Venezolaanse crisis voor Curaçao niet afdoende begrepen worden. Ze vroeg de Nederlandse aanwezigen zich in te denken hoe het zou zijn voor Nederland als Duitsland om zou vallen. De economie van Curaçao gaat door de Venezolaanse crisis achteruit. De migratie vanuit Venezuela legt volgens haar een druk op staatskas, onder andere vanwege de noodhulp die door ziekenhuizen geboden wordt aan migranten en de extra kosten die het ministerie van Justitie maakt.

71 Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 21 mei 2019, kenmerk 2019-0000242199, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/21/kamerbrief-inzake-toezeggingen-naar-aanleiding-van-plenair-debat-venezuela.

72 'Debat: Venezolaanse vluchtelingen & mensenrechten op Curaçao en Aruba', *NPO Radio 1* 21 april 2019, vanaf de vijfde minuut, www.nporadio1.nl/kwesties/onderwerpen/48289-2019-04-21-debat-venezolaanse-vluchtelingen-mensenrechten-op-curacao-en-aruba.

73 Eén van de onderzoekers was op uitnodiging aanwezig op dit semi-publieke congres.

6 HET JAAR 2020

6.1 Perspectieven vanuit Curaçao

Curaçaose Statenleden die deelnamen aan het Interparlementair Koninkrijks-overleg in januari 2020 erkenden tijdens een persconferentie dat sprake is van een humanitaire crisis. Opvang van ‘economische migranten’ en het bieden van ‘bed, bad en brood’ was desondanks niet mogelijk. De komst van migranten heeft volgens Statenlid Paulette impact op economie, onderwijs en gezondheidszorg. Het verwijderen van personen die geen verblijfsrechten hebben kost veel geld. Hulp van Nederland is meer dan welkom.⁷⁴

6.2 Zorgen om de omstandigheden in vreemdelingenbewaring

In maart 2020 gaf de staatssecretaris van BZK aan zich zorgen te maken over de omstandigheden in de vreemdelingenbewaring op Curaçao, maar desondanks van Curaçao te verwachten deze omstandigheden te verbeteren op grond van zijn landsverantwoordelijkheid. Volgens de staatssecretaris blijft het aan de autoriteiten van Curaçao om te anticiperen op een (mogelijke) toename van het aantal vreemdelingen in de betreffende faciliteit en het nemen van eventuele alternatieve maatregelen in plaats van bewaring, zoals het opleggen van een meldplicht.⁷⁵

Er was volgens de staatssecretaris desondanks geen sprake van een ontoelaatbare situatie op grond van artikel 43 lid 2 van het Statuut. Dat zou kunnen blijken uit signalen van lokale, internationale of niet-gouvernementele organisaties of een rechterlijke uitspraak. Over de omstandigheden in de vreemdelingenbewaring in Curaçao was volgens hem nog niet door een rechter geoordeeld. Wel erkende hij dat verschillende organisaties hierover hun zorgen uitspraken. Deze signalen maakten volgens de staatssecretaris dat Nederland in het kader van de verstrekte ondersteuning in 2020 erop moet toezien dat Curaçao de voornemens daadwerkelijk uitvoert.⁷⁶

‘Mochten de inspanningen van Curaçao – mede in het kader van artikel 36 Statuut – tot onvoldoende resultaat leiden, dan kan op termijn door de Koninkrijksregering worden bezien in hoeverre een optreden in de bredere context van het Koninkrijk wenselijk is’,

⁷⁴ Hendriksen 2020-A.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.

aldus de staatssecretaris.⁷⁷ Hoe dat toezicht zou moeten worden vormgegeven werd niet duidelijk. De staatssecretaris liet het aan de autoriteiten van Curaçao om een onafhankelijke expertgroep (zoals bijvoorbeeld het VN-Comité tegen foltering) uit te nodigen om de situatie te beoordelen.⁷⁸

Enkele weken later benadrukte de staatssecretaris dat de opvang van vluchtelingen en onderwijs landsaangelegenheden zijn, dat de 3 EVRM-procedure voldoet aan 'de internationale vereisten waar Curaçao aan is gehouden', en dat het aan de autoriteiten van Curaçao is om te beoordelen in hoeverre aan de internationale verplichtingen voor medische zorg voldoet.⁷⁹

Deze afwachtende houding kan te maken hebben met het willen voorkomen van precedentwerking. Zou men ingrijpen op Curaçao, dan moet heel het gevangeniswezen in het Caribische deel van het Koninkrijk op de schop (zou de gedachte kunnen zijn). De vooralsnog afwachtende houding ten aanzien van de detentieomstandigheden in Sint-Maarten⁸⁰ is dan bijvoorbeeld ook niet meer geoorloofd. Het televisieprogramma Nieuwsuur verwees naar twee uitgelekte nota's van ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid aan de staatssecretaris van BZK en de minister voor Rechtsbescherming die een dergelijke angst vermelden. Deze nota's wijzen op de financiële gevolgen van het ingrijpen in de detentieomstandigheden in Sint-Maarten waarvan mogelijk ook een precedentwerking vanuit zou kunnen gaan jegens de vluchtelingencrisis op Curaçao. De financiële gevolgen zijn dan moeilijk te overzien.⁸¹

6.3 COVID-19, liquiditeitssteun en tegengestelde opvattingen over het bestuur op Curaçao

Op 12 juni 2020 debatteerde de Tweede Kamer over de liquiditeitssteun aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.⁸² Waar tot aan COVID-19-crisis de overheid

⁷⁷ *Kamerstukken II 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.*

⁷⁸ *Kamerstukken II 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.*

⁷⁹ *Kamerstukken II 2019/20, 33845, nr. 41.*

⁸⁰ Duijf 2020.

⁸¹ 'Ingrijpen [op Sint Maarten, red.] kan de vraag oproepen van precedentwerking, zeker wanneer dit ingrijpen wordt gebaseerd op een schending van fundamentele rechten. Waarom dan bijvoorbeeld ook niet ingrijpen in Curaçao om de mensenrechtelijke gevolgen van de Venezolaanse vluchtelingencrisis te redresseren?' (Nederland moet ingrijpen bij mensenrechtenschendingen Sint-Maarten', ('Nederland moet ingrijpen bij mensenrechtenschendingen Sint-Maarten', *Nieuwsuur* 28 februari 2019, nos.nl/nieuwsuur/video/2273895).

⁸² In het kader van de COVID-19-crisis besloot de Rijksministerraad op 9 april 2020 aan Curaçao een renteloze lening te verstrekken van €91 miljoen (*Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 18*). Het Nederlandse kabinet besloot om €16 miljoen beschikbaar te stellen om de kwetsbare groepen in de landen van het Koninkrijk te kunnen voorzien van voedselpakketten en hygiëneproducten (*Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 25*). Op 15 mei 2020 besloot Rijksministerraad tot aanvullende financiële steun: €104,7 miljoen voor de periode 15 mei tot 30 juni 2020. Voorwaarden voor die steun waren onder andere dat Curaçao een verlaging van het arbeidsvoorwaardenpakket van 25% van Statenleden en ministers zou doorvoeren

van Curaçao van de staatssecretaris van BZK het vertrouwen kreeg in de aanpak van de migratie vanuit Venezuela, is de teneur na COVID-19 anders. De staatssecretaris oordeelde tijdens het debat in juni dat de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk de autonomie niet kunnen dragen. Dat is volgens hem te wijten aan de manier van besturen in de Caribische landen van het Koninkrijk. De manier waarop omgegaan wordt met ‘ongedocumenteerde illegalen’ sterkte de staatssecretaris in deze opvatting.⁸³ Desalniettemin werden er geen concrete voorwaarden met betrekking tot de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van migranten gekoppeld aan de liquiditeitssteun. De staatssecretaris concludeerde dat de landen na 10 oktober 2010 op een ‘dood spoor’ zijn beland en er een fundamenteel andere ‘aanpak’ nodig is.⁸⁴

Kamerlid Diertens (D66) vroeg specifiek aandacht voor kinderen:

‘Is de staatssecretaris het ermee eens dat juist de getroffen kinderen die het meest kwetsbaar zijn in deze crisis, als eersten geholpen dienen te worden met deze financiële steun? Is de staatssecretaris het ermee eens dat de landen met een structurele aanpak voor de verbetering van de kansen van deze meest kwetsbare kinderen en families dienen te komen?’⁸⁵

Kamerlid Van Dam (CDA) vroeg aandacht voor de rechten van gevangenen in Curaçao:

‘Moeten wij geld lenen aan een land waar mensen die asiel vragen in een betonnen barak worden vastgehouden, zonder enige adequate voorziening? In januari dit jaar waren we er – ik kijk naar collega’s die met mij daar waren – en spraken we met mensen die daar al maanden, bijna een jaar in de gevangenis zaten. Daar werd ter plekke geconstateerd dat ze schurft hadden. En die mensen zitten daar nog steeds, tot op de dag van vandaag. We hebben als commissie uitgesproken dat het onmenselijk is, maar er is niets veranderd. Moeten we dan hier vandaag akkoord gaan met leningen aan zo’n land? Ik wil daar een reactie op van de staatssecretaris.’⁸⁶

Later in het debat gaf de staatssecretaris aan dat ‘het denken ontwikkelt’ en dat naast voorwaarden die rechtstreeks verband houden met de financiële huishouding van de landen, ook andere eisen moeten worden gesteld, bijvoorbeeld eisen die verband houden met de bescherming van mensenrechten.⁸⁷

en een verlaging van 12,5% op het totale arbeidsvoorwaardenpakket van alle medewerkers in de (semi)publieke sector (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 37). Curaçao ging akkoord met deze voorwaarden (*Kamerstukken II 2019/20*, 35420, nr. 76).

83 *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

84 *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

85 *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

86 *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

87 *Kamerstukken II 2019/20*, handelingen nr. 73, item 3.

De staatssecretaris gaf aan er niet voor te voelen om de procedures van het Statuut te volgen in deze crisissituatie. Het is niet duidelijk welke procedures hij daarmee bedoelt. Mogelijk doelde hij op de bijstandsregeling van artikel 36 Statuut en de regeling voor vrijwillige samenwerking in artikel 38 van het Statuut:

‘Wij zitten hier ook te dealen met een crisis die heel complex is. En daar kom je alleen maar uit als je de dingen anders doet dan je ze in het verleden hebt gedaan. Dus de reflex van “we gaan terug naar het Statuut, terug naar de procedures, terug naar de gerechtelijke zaken” ... Het is allemaal prima, maar dan houdt het op; laat die boodschap heel helder zijn.

(...) Natuurlijk, ik snap die discussie over het Statuut wel, maar dat is voor mij – zeg ik dan – juristerij. (...) Maar iedereen moet over zijn eigen schaduw heen stappen en ook de politieke moed hebben om tegen de mensen in het land, die zeggen “zullen we het op een andere manier doen?” te zeggen: het gaat zo niet meer; willen wij überhaupt nog bestaansrecht hebben als autonome landen, dan zullen wij een aantal dingen anders moeten gaan doen.”⁸⁸

In november 2020 werd overeenstemming bereikt over de derde tranche liquiditeitssteun. De voorwaarden ten aanzien van deze derde tranche van financiële steun in verband met de COVID-19-pandemie werden – in algemene zin – in een brief van de staatssecretaris van BZK van 2 november 2020 openbaar gemaakt.⁸⁹ De staatssecretaris maakte bekend dat met deze overeenstemming de weg vrij was gemaakt voor de Rijksministerraad om over te gaan tot het verstrekken van ANG 105 miljoen voor de periode van 1 juli tot en met 31 december 2020. De staatssecretaris meldde voorts dat het kabinet van oordeel is ‘dat een functionerende rechtsstaat voorwaardelijk is voor economische ontwikkeling’.⁹⁰ Het kabinet stelt daarom tevens structureel middelen beschikbaar voor de uitvoering van maatregelen gericht op de versterking van de rechtsstaat van Curaçao. Een aantal zaken werd in dat verband specifiek benoemd, zoals de nadere ondersteuning door de Koninklijke Marechaussee, Douane en Kustwacht Caribisch Gebied bij de versterking van het grenstoezicht en de professionalisering van de Curaçaose militie van Defensie.

88 *Kamerstukken II* 2019/20, handelingen nr. 73, item 3.

89 Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 2 november 2020, kenmerk 2020-0000634677, www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/02/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-3e-tranche-liquiditeitssteun-nederland-aan-curacao/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-liquiditeitssteun-curacao-en-nederland.pdf.

90 Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 2 november 2020, kenmerk 2020-0000634677, www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/02/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-3e-tranche-liquiditeitssteun-nederland-aan-curacao/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-liquiditeitssteun-curacao-en-nederland.pdf.

Posten met betrekking tot de mensenrechten van kinderen komen niet voor in deze brief.⁹¹

7 CONCLUSIE

Vanaf 2015 tot aan het eind van 2020 is in de Nederlandse politiek regelmatig aandacht besteed aan de verslechterende situatie in Venezuela, de migratie richting Curaçao als gevolg daarvan en de manier waarop Venezolaanse migranten in Curaçao ontvangen en opgevangen worden. Na 2016 wordt de waarborgfunctie regelmatig genoemd, hoewel deze niet geactiveerd wordt geacht. Waar de autoriteiten in Curaçao samen met Nederland de situatie willen verbeteren, is 'ingrijpen' volgens de staatssecretaris van BZK niet in de geest van het Statuut.⁹² De regelmatig geuite zorgen van verschillende Tweede Kamerleden, de minister-president van Curaçao en kritische rapporten van verschillende internationale en non-gouvernementele organisaties hebben hier niet aan afgedaan. Het gevolg is dat de waarborgfunctie niet in werking is getreden ondanks serieuze signalen dat de mensenrechten en fundamentele vrijheden van migranten en kinderen in het geding waren. Er is ook geen intensievere vrijwillige samenwerking tot stand gekomen. Wel wordt op bijstandsverzoeken gereageerd, maar constant wordt benadrukt dat Curaçao zelf verantwoordelijk is voor de zaken waaraan bijstand wordt verleend. Ook wordt intensief samengewerkt op het gebied van grenstoezicht en de uitzetting van migranten, maar dat is nu juist een gebied waar de rechten van ongedocumenteerde kinderen een beperkte rol lijken te spelen. Al met al krijgt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de fundamentele rechten en vrijheden van ongedocumenteerde kinderen in de praktijk geen solide voet aan de grond.

Een urgentiegevoel om de samenwerking ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen te intensiveren lijkt niet aanwezig.⁹³ De tegengestelde opvattingen over de oorzaak van de problemen waarin Curaçao zich na COVID-19 bevindt zijn ook geen voedzame bodem voor een structurelere samenwerking

91 Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer van 2 november 2020, kenmerk 2020-0000634677, www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/11/02/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-3e-tranche-liquiditeitssteun-nederland-aan-curacao/kamerbrief-over-akkoord-voorwaarden-liquiditeitssteun-curacao-en-nederland.pdf.

92 Zie ook AIV 2020, p. 21: 'Een omvangrijke migratie naar de Benedenwindse Eilanden als gevolg van een verslechtering van de situatie in Venezuela zou snel tot forse problemen kunnen leiden. De Nederlandse regering is zich hiervan bewust, maar onderstreept consequent dat het primair aan de Caribische landen zelf is om een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming te verwezenlijken.'

93 De AIV stelt dat de Tweede Kamer sinds de aanpassing van het Statuut in 2010 verdeeld is over de vraag of Nederland meer invloed zou moeten hebben op het bestuur en de rechtshandhaving van de landen in het Caribisch gebied, dan wel juist meer afstand zou moeten houden (AIV 2020, p. 36).

ter zake. De huidige economische en andere problemen die Curaçao na COVID-19 ondervindt zouden mede aan bestuurlijk falen te wijten zijn volgens de staatssecretaris van BZK. Curaçaose politici wijzen daarentegen vaker op externe problemen die hun land teisteren, zoals het imploderen van Venezuela en de massamigratie als gevolg daarvan. Kritische geluiden ten aanzien van hun eigen functioneren (van de Ombudsman van Curaçao en verschillende NGO's) werden niet (direct) omarmd. Zowel het Koninkrijk als de overheid van Curaçao gaan zo om verschillende redenen de gedeelde verantwoordelijkheid voor de fundamentele rechten en vrijheden van migranten, waaronder ongedocumenteerde kinderen in Curaçao, uit de weg.

6 | Het internationale kinderrechtenperspectief toegepast op de situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komen we terug op de situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en belichten deze vanuit het perspectief van de internationale kinderrechten zoals die in hoofdstuk 3 aan bod zijn gekomen. De nadruk zal daarbij liggen op de rechten zoals neergelegd in het IVRK. Eerst wordt stilgestaan bij enkele algemene aandachtspunten; het staatkundig bestel van het Koninkrijk dat een spanningsveld oplevert met een evenwichtige implementatie van het IVRK, het gebrek aan data en een ogenschijnlijk gebrek aan een holistische benadering ten aanzien van de problemen die ongedocumenteerde kinderen ondervinden. Daarna worden de zorgen die betrekking hebben op de toelating en uitzetting van ongedocumenteerde kinderen geanalyseerd. Vervolgens wordt ingegaan op de andere gesignaleerde zorgen, te weten de bewaring van ongedocumenteerde kinderen, hun beperkte toegang tot basisvoorzieningen en – zo lijkt het – gebrekkige bescherming tegen (seksueel) geweld en (seksuele) uitbuiting.

2 ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN

2.1 Het staatkundig bestel van het Koninkrijk; een spanningsveld met artikel 2 lid 1 IVRK

Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat het staatkundig bestel van verdragspartijen niet mag afdoen aan een evenwichtige implementatie van het IVRK ten aanzien van alle kinderen onder de rechtsmacht van een verdragsstaat. Desalniettemin maakt het staatkundig bestel van het Koninkrijk de implementatie van het IVRK complex. De contouren van artikel 43 lid 2 van het Statuut staan constant ter discussie.¹ Hoewel staatsrechtelijk gezien er een gezamenlijke verantwoordelijkheid rust op de landen van het Koninkrijk om de algemene kaders van het migratiebeleid vast te stellen en de fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen, werkt deze niet door tot in de uitvoerings- en controlefase, die daardoor sterk afhankelijk is van de Nederlandse politiek.

1 Zie hoofdstuk 2.

En die is – anders dan bij het grenstoezicht en bijstandsverzoeken van Curaçao – afwachting, zoals bleek uit het vorige hoofdstuk.

Het is verder de vraag of de autonome landen voldoende middelen hebben om hun taak ter zake artikel 43 lid 1 van het Statuut te kwijten,² hetgeen volgens het VN-Kinderrechtencomité eveneens gewaarborgd moet zijn in constitutionele constructies waar bevoegdheden ten aanzien van internationale kinderrechten op een bepaalde wijze zijn gedecentraliseerd. Bovendien lijkt een effectief permanent vertegenwoordigingsmechanisme van het Koninkrijk om een evenwichtige implementatie van mensenrechten te waarborgen niet te bestaan. In zoverre lijkt het staatkundig bestel, als ook de uitvoering daarvan, de evenwichtige implementatie van de rechten uit het IVRK te bemoeilijken, hetgeen op gespannen voet staat met artikel 2 lid 1 IVRK dat ziet op de bescherming van de rechten van alle kinderen binnen de verdragsstaat.

2.1.1 Het gebrek aan data; spanning met artikel 4 en 2 lid 1 IVRK

Uit de situatieschets in hoofdstuk 3 blijkt dat er op verschillende terreinen relevante data ontbreken.³ Door het gebrek aan data kon in het kader van dit onderzoek niet getoetst worden in hoeverre de informatie die verkregen is van respondenten in dit onderzoek, de feitelijke situatie van ongedocumenteerde kinderen goed weergeeft. De uitvoering van het Curaçaose migratiebeleid is ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in incidentele gevallen in de openbaarheid gekomen.⁴ Deze gevallen zijn echter op één hand te tellen, waardoor het beeld dat hieruit ontstaat mogelijk niet correspondeert met de werkelijkheid. Op basis van dit onderzoek worden echter vele zorgen die eerder reeds zijn geuit eerder bevestigd dan ontkracht, te beginnen met de zorgen omtrent de aantallen ongedocumenteerde kinderen onder de Venezolaanse migranten in Curaçao.

Het gebrek aan voldoende en betrouwbare data is zorgwekkend. De totale gemeenschap Venezolaanse migranten wordt geschat tussen de 6.000 en 26.000 personen, van wie een aanzienlijk deel kind is.⁵ Gezien de beperkte mogelijkheden tot het legaliseren van hun verblijf en het verkrijgen van een paspoort, zal daarvan weer een groot aantal ongedocumenteerd en staatloos zijn. Al

2 Zie hoofdstuk 6.

3 Hetgeen overigens door UNICEF al in 2013 werd opgemerkt ten aanzien van kinderen op Curaçao in zijn algemeenheid, UNICEF 2013, p. 35.

4 De twee minderjarige ongedocumenteerden die in april 2018 van school werden opgehaald en in een jeugdzorginstelling werden ondergebracht om samen met hun moeder te worden uitgezet, de minderjarige ongedocumenteerden die in april 2019 (tijdelijk) in bewaring geplaatst waren, de minderjarige ongedocumenteerden die in november 2019 per vliegtuig zijn uitgezet en de zichtbaar magere kinderen die per boot aankwamen in september 2020 en mogelijk door het KPC zijn mishandeld (zie hoofdstuk 3).

5 R4V 2020.

deze kinderen bevinden zich op het grondgebied van het Koninkrijk en vallen derhalve onder zijn rechtsmacht in de zin van artikel 2 lid 1 IVRK. Voor een juiste toepassing van artikel 4 IVRK is het volgens het VN-Kinderrechtencomité essentieel dat er voldoende en betrouwbare gegevens verzameld en zodanig gestructureerd worden dat het mogelijk is om eventuele onevenwichtigheden in de verwezenlijking van de rechten van het IVRK te identificeren. Helaas is dit thans in Curaçao niet mogelijk, hetgeen de rechten van deze kinderen kan ondermijnen en in de praktijk ook lijkt te doen. Het Koninkrijk dient zich dit aan te trekken. Zonder data kan immers geen inzicht worden verkregen ten aanzien van waar de schoen voor wat betreft een evenwichtige kinderrechtenimplementatie wringt.

2.1.2 Ongerechtvaardigd onderscheid in de zin van artikel 2 lid 1 IVRK?

Dat is direct zorgelijk daar waar de onmiddellijke naleving van kinderrechten geboden is.⁶ Hier moet vooral (maar niet daartoe beperkt) gedacht worden aan de in hoofdstuk 3 beschreven zorgen die wringen met het recht op leven, bescherming tegen (seksueel) geweld en (seksuele) uitbuiting, het recht op non-refoulement en het inmiddels internationaal erkende verbod op bewaring van kinderen vanwege redenen die verband houden met hun migratiestatus of die van hun ouders. De *minimum core* van sociale, economische en culturele rechten zijn op deze plaats ook relevant. Dit alles wordt uitgebreider in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk uiteengezet.

Voor zover geen sprake is van onmiddellijke verplichtingen, zou volgens het College van de Rechten van de Mens tijdelijk een onderscheid voor wat betreft de implementatie van mensenrechten in verschillende landen van het Koninkrijk mogen bestaan, mits gerechtvaardigd (waarover meer in de volgende alinea) en naar een gelijkwaardig niveau van bescherming wordt toegewerkt.⁷ Een dergelijke situatie mag derhalve nooit statisch zijn. Of sprake is van gemaakt onderscheid is een vraag die buiten het bestek van dit onderzoek valt. De sociale en juridische positie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland (de voor de hand liggende referentiegroep) is immers niet onderzocht in het licht van alle rechten die in hoofdstuk 4 de revue passeerden. Een volledige toets aan het discriminatieverbod van artikel 2 lid 1 IVRK wordt

6 Zie par. 3 van hoofdstuk 3 voor een overzicht van deze rechten.

7 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 3. Dat zou opgaan voor alle verplichtingen die voortvloeien uit het recht op onderwijs (artikel 28 IVRK) en het recht op een hoogst mogelijke mate van gezondheid (artikel 24 IVRK), uitgezonderd de verplichtingen die horen tot de *minimum core* van deze rechten. Het zou ook opgaan voor het recht op passende bescherming en humanitaire bijstand voor vluchtelingen (artikel 20 en 22 IVRK), het recht op een waardig leven voor gehandicapte kinderen (artikel 23 IVRK), het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK), het recht op geestelijk en lichamelijk herstel (artikel 39 IVRK) en waarschijnlijk ook het recht op ontwikkeling (artikel 6 lid 2 IVRK).

daarom op deze plaats niet verricht. Het is echter niet ondenkbaar dat er binnen het Koninkrijk verschillen in implementatie zijn te ontdekken die wringen met artikel 2 lid 1 IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité sorteerte daarop mogelijk voor met zijn zorgen ten aanzien van de onevenwichtige implementatie van de rechten van het IVRK in de vier landen van het Koninkrijk.⁸

Zou in toekomst relevante data verzameld worden en zou blijken dat onderscheid gemaakt wordt, in hoeverre zou een dergelijk onderscheid de toets van artikel 2 lid 1 IVRK doorstaan? Dat hangt af van de vraag (i) in hoeverre ongedocumenteerde kinderen in Curaçao vergelijkbaar zijn met die in Nederland en – zouden deze groepen inderdaad vergelijkbaar zijn – (ii) het eventuele onderscheid gerechtvaardigd kan worden. Het meest in het oog springende verschil tussen beide groepen is hun locatie; de ene groep bevindt zich in Curaçao, de andere in Nederland. Beide landen zijn autonoom binnen het Koninkrijk en op grond van het koninkrijksstaatsrecht primair zelf aan zet om de rechten van het IVRK te implementeren (zie hoofdstuk 4). Dat doet echter niet af aan de voor de hand liggende vergelijkbaarheid van beide groepen kinderen, omdat de exacte locatie op het grondgebied van een verdragsstaat waarschijnlijk voor het doel van elke norm die uit het IVRK vloeit een irrelevant feit is.⁹ Dat doel mag zwaar wegen. Volgens het College van de Rechten van de Mens zijn de aard en het doel van de norm vaak de maatstaf in de afweging in hoeverre gevallen vergelijkbaar zijn.¹⁰ Om diezelfde reden doet ook de omstandigheid dat er lokaal minder middelen aanwezig zijn om rechten te implementeren niet af aan de veronderstelde vergelijkbaarheid. Het is daarom niet ondenkbaar dat in de implementatie van internationale kinderrechten binnen het Koninkrijk onderscheid gemaakt wordt al naar gelang de locatie waar kinderen zich bevinden. De vervolgvraag is dan in hoeverre dergelijk onderscheid gerechtvaardigd zou zijn door redelijke en objectieve criteria. Dat vereist volgens het College van de Rechten van de Mens dat het gemaakte onderscheid een legitiem doel dient en dat er een redelijke mate van evenredigheid is tussen het gemaakte onderscheid en het nagestreefde doel.¹¹ Het is niet bekend welk doel het eventuele onderscheid zou dienen.

8 VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 24.

9 Vooral omdat Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat het staatkundig bestel van verdragspartijen niet mag afdoen aan een evenwichtige implementatie van het IVRK ten aanzien van alle kinderen onder de rechtsmacht van een verdragsstaat, zie par. 1 van hoofdstuk 3. Een afweging voor het IVRK in zijn algemeenheid kan niet gemaakt worden. Per relevante norm (per relevant recht aldus) moet de vergelijkbaarheid getoetst worden.

10 College voor de Rechten van de Mens 2013.

11 College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 8. De toepassing van het gelijkheidsbeginsel is complex. Een vraag die voorligt is naar wat voor soort gelijkheid moet worden gestreefd; formele gelijkheid, gelijkheid gericht op resultaat, gelijkheid gericht op waardigheid of een mix van dit alles? Verder kan het vergelijken met een representatieve groep ook problematisch zijn omdat dit veronderstelt dat deze groep de gangbare norm vertegenwoordigt waaraan andere groepen zouden moeten voldoen. Zie Fredman 2011, p. 1-37 voor deze en andere kritische noten.

Mogelijk bestaat het doel uit het voorkomen van aanzuigende werking of precedentwerking (zie paragraaf 6.2 van hoofdstuk 5). Dat lijken in zijn algemeenheid geen valide gronden om structureel de rechten van een bepaalde groep kinderen binnen het Koninkrijk op te schorten.

2.2 Het gebrek aan een holistische benadering

Uit de situatieschets blijkt dat van alle ministeries van de overheid van Curaçao, het ministerie van Justitie het meest betrokken is bij ongedocumenteerde kinderen, en dan voornamelijk bij hun uitzetting. De rol van andere relevante overheidsinstanties is grotendeels ongewis. Dit is zorgelijk nu voor een effectieve kinderrechtenbescherming een gecoördineerde en holistische aanpak, waarbij verschillende ministeries samenwerken, van groot belang is.

3 INTERNATIONALE KINDERRECHTEN IN WET- EN REGELGEVING, BELEID EN PRAKTIJK

3.1 Marginale rol voor internationale kinderrechten in wet- regelgeving en beleid

Uit de vorige hoofdstukken blijkt dat in de van toepassing zijnde Curaçaose wet- en regelgeving en beleid ten aanzien van de toelating en uitzetting van ongedocumenteerde kinderen, internationale kinderrechten nauwelijks een rol spelen. Er bestaan geen kind-specifieke bepalingen om hun verblijf te legaliseren. Dergelijke rechten zijn vooralsnog gerelateerd aan eventuele verblijfsrechten van hun ouders, die zeer beperkt zijn. Deze omstandigheid staat in zijn algemeenheid op gespannen voet met artikel 3 lid 1 IVRK op grond waarvan de belangen van deze kinderen uitdrukkelijk moet worden meegewogen bij het vaststellen van wetgeving en beleid en bovendien een eerste overweging moeten zijn. Er is weliswaar een bepaling in de HIG 2006 die in 'zeer uitzonderlijke gevallen' toelating op grond van gezinshereniging of gezinsvorming op grond van klemmende redenen van humanitaire aard toelaat,¹² maar de bepaling is niet toegespitst op kinderen en voor zover bekend is de bepaling nog niet ingeroepen door ongedocumenteerde kinderen in Curaçao of gehonoreerd. Dit wringt met artikel 10 lid 1 IVRK dat weliswaar geen recht op gezinshereniging vestigt, maar wel een ongeclausuleerd recht op het mogen indienen van een verzoek tot gezinshereniging. Het past in dit verband niet dat mogelijkheden om een dergelijk verzoek in te dienen een slapend bestaan lijden.

12 HIG 2006, par. 4.3.5.

Eén en ander wringt ook met artikel 22 IVRK, welk artikel geen recht op asiel bevat, maar wel vereist dat kinderen die in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus passende bescherming en humanitaire bijstand krijgen. Dat artikel vereist volgens het VN-Kinderrechtencomité dat er passende wetgeving en voldoende capaciteit aanwezig is om deze bescherming in de praktijk te verwezenlijken. Voor een adequate kinderrechtenbescherming is wetgeving en beleid waarin de positie van deze kinderen uitdrukkelijk aandacht krijgt een belangrijke basisvoorwaarde. Artikel 8 EVRM komt hier ook in beeld. Uit de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) volgt dat in specifieke gevallen verdragsstaten zelfs gehouden zijn een verblijfsvergunning te geven aan *irregular migrants*, terwijl ook het EVRM geen recht op asiel bevat. Duidelijk is derhalve dat kinderen – ook als ze geen concreet recht op asiel hebben – passende en humanitaire bescherming niet ontzegd mag worden. Een ernstig gevolg van het gebrek aan die bescherming kan zijn dat er kinderen worden uitgezet die te vrezen hebben voor hun leven of ontwikkeling in het land waar ze naar terugkeren. Zulke uitzettingen lijken wel te hebben plaatsgevonden (zie volgende paragraaf). De wet- en regelgeving met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen bevat geen regels om kinderen tegen een dergelijke uitzetting te beschermen, terwijl het realiseren van het recht op leven (artikel 6 lid 1 IVRK) dergelijke regels wel vereist.

3.2 De uitvoering van wet- regelgeving en beleid ten aanzien van de toelating en uitzetting van ongedocumenteerde kinderen

De uitvoering van de wet- regelgeving en beleid ten aanzien van de toelating en uitzetting van ongedocumenteerde kinderen is nog zorgelijker. Er zijn volgens een respondent in ieder geval in november 2019 twee jonge jongens uitgezet die met hun moeder herenigd wilden worden (zie par. 2.2.5 van hoofdstuk 2). In dat concrete geval lijkt derhalve direct in strijd gehandeld te zijn met artikel 10 lid 1 IVRK. Artikel 9 lid 1 IVRK komt hier ook in beeld omdat dit artikel volgens het VN-Kinderrechtencomité vereist dat verdragsstaten zich inspannen om ervoor te zorgen dat families herenigd worden. De situatie die in 2018 speelde waar een ongedocumenteerde moeder maandenlang in vreemdelingenbewaring gescheiden werd van haar kinderen, welke kinderen later van school werden opgehaald en in een jeugdzorginstelling werden geplaatst om hen kort daarna samen met hun moeder uit te zetten (zie par. 2.2.5 van hoofdstuk 2), is waarschijnlijk strijdig geweest met artikel 9 lid 1 IVRK omdat niet gebleken is dat deze scheiding noodzakelijk was in het kader van het belang van deze kinderen.

De artikel 3 EVRM-procedure lijkt voor ongedocumenteerde kinderen formeel gezien de meest reële optie voor het legaliseren van hun (tijdelijke) verblijf. De meningen over hoe deze procedure in de praktijk wordt nageleefd

verschillen aanzienlijk. Volgens verschillende actoren worden vreemdelingen voornamelijk als criminelen behandeld; ze worden na aankomst in bewaring geplaatst en zonder dat een eventueel beschermingsverzoek wordt afgehandeld, weer uitgezet. Er zijn echter ook actoren die dit met klem ontkennen. Er is echter nog geen geval bekend van een kind dat bescherming geboden is op grond van deze artikel 3 EVRM-procedure.

Wel is er een geval bekend van ongedocumenteerde kinderen die, waarschijnlijk zonder dat een eventueel beroep op artikel 3 EVRM of andere relevante rechten van het IVRK is onderzocht, zijn uitgezet. Ten aanzien van de jonge jongens die in november 2019 daags na hun aankomst in Curaçao per vliegtuig zijn uitgezet (zie par. 2.2.5 van hoofdstuk 2) is niet duidelijk in hoeverre zij zijn gehoord en welk gewicht is toegekend aan hun verhaal. Aan hen zou evenmin bijstand van een advocaat, tolk en/of voogd zijn aangeboden. Het is niet duidelijk in hoeverre deze kinderen zijn geïnformeerd over hun rechten, het bestaan van de artikel 3 EVRM-procedure, de impact daarvan op hun rechtspositie en de rechtsmiddelen die tegen een beslissing op grond van deze procedure zouden kunnen worden ingesteld. De 3-EVRM procedure lijkt in dit geval een papieren letter te zijn geweest. Dit alles is strijdig met artikel 12 IVRK.

Nog ernstiger is het ogenschijnlijke gebrek aan een inventarisatie van hun rechten en belangen (artikel 3 lid 1 IVRK). Er lijkt geen risico-inschatting te hebben plaatsgevonden ten aanzien van de omstandigheden waarnaar deze kinderen zijn teruggezonden en in hoeverre bijvoorbeeld rekening is gehouden met de serieuze consequenties van een gebrek aan voedsel of medische zorg in Venezuela voor deze specifieke kinderen. Niet duidelijk is in hoeverre deze uitzetting in hun belang was. Ook blijft ongewis welke specifiek omschreven overwegingen eventueel zijn geprioriteerd ten opzichte van hun voor de hand liggende belang om niet uitgezet te worden, er voor deze uitzetting een wettelijke basis bestond, de uitzetting een legitiem doel diende en de uitzetting in het kader van dat doel proportioneel was.

Niet ondenkbaar is derhalve dat deze kinderen in strijd met het refoulement-verbod (artikel 6 en 37 sub a IVRK en 3 EVRM) zijn uitgezet. Het ligt gezien de zware economische crisis die een tekort aan medicijnen en voedsel heeft veroorzaakt in zijn algemeenheid voor de hand dat de uitzetting naar Venezuela niet in hun belang was.¹³ Een wettelijke basis voor het 'ontmoedigingsbeleid' (zou dit algemene belang geprioriteerd zijn) lijkt te ontbreken. Het ontmoedigingsbeleid kwalificeert daarnaast niet als legitiem doel ter beknotting

13 Dat treft vooral jonge kinderen ernstig in hun ontwikkeling. Amnesty International berichtte dat de kindsterfte in Venezuela tussen 2015 en 2016 met 30% toenam (Amnesty International 2019). Volgens UNICEF is die stijging nog steeds niet afgenomen. Het sterftecijfer bedraagt sindsdien 24,2 doden per 1.000 kinderen onder de vijf jaar (zie data.unicef.org/country/ven/). Ter vergelijking; in Nederland is het sterftecijfer 4 (zie data.unicef.org/country/nld/).

van deze fundamentele rechten van ongedocumenteerde kinderen.¹⁴ Hun uitzetting lijkt ook disproportioneel in het kader van dergelijk beleid.¹⁵

De schending van artikel 6 en 37 sub a IVRK en 3 EVRM komt ook in beeld bij de eventuele de uitzetting van ongedocumenteerde minderjarige slachtoffers van mensenhandel omdat ze niet onmiddellijk meewerkten aan de vervolging van de mensenhandelaar in kwestie.¹⁶ Volgens de Curaçaose overheid zijn er geen minderjarige slachtoffers uitgezet, maar de overheid kon niet aangeven hoeveel minderjarige slachtoffers geïdentificeerd zijn.¹⁷ Het gevaar op onherstelbaar letsel in het geval een slachtoffer van mensenhandel uitgezet wordt bestaat erin dat een dergelijk slachtoffer weer rechtstreeks in de armen van mensenhandelaren gestuurd kan worden. Die worden immers volgens TIP Report 2019 niet effectief vervolgd in Curaçao.

Hoewel deze (mogelijke) gevallen op zichzelf lijken te staan, lijken sommige aspecten aan de casus systemisch. Nu het geldende vreemdelingenrecht in Curaçao geen kindspecifieke bepalingen en waarborgen bevat, rechtsbijstand afhangt van lokale private initiatieven en de Voogdijraad niet intensief betrokken lijkt bij de bescherming van deze kinderen, is het niet ondenkbaar dat ook in andere besluiten ten aanzien van de toelating of uitzetting van ongedocumenteerde kinderen een inventarisatie van hun belangen en rechten is (of wordt) overgeslagen. Ook is niet uitgesloten dat kinderen stelselmatig niet worden gehoord, verstoken blijven van (humanitaire) bescherming en vanwege migratiebeleid worden gescheiden van hun ouders.

3.3 Gevolgen van het restrictieve migratiebeleid

Het restrictieve migratiebeleid is zorgelijk op zichzelf, maar resulteert er ook in dat een scala van andere rechten in de waagschaal wordt gelegd. Volgens het VN-Kinderrechtencomité maakt een restrictief migratiebeleid kinderen kwetsbaar voor geweld en misbruik tijdens hun migratiereis en in de landen van bestemming. Dat dit ook in Curaçao aan de orde is, lijkt dit onderzoek te bevestigen. Het restrictieve beleid veroorzaakt ongedocumenteerde kinderen tot een bestaan in de marges van de maatschappij. Zo draagt het restrictieve migratierecht en de uitvoering daarvan bij aan de omstandigheid dat sommige kinderen staatloos blijven. Toelating is immers een vereiste voor het verkrijgen

14 Pobjoy 2019, p. 834. Zie ook Pobjoy 2015. Anders gezegd: het is geen legitiem doel waarvoor de belangen van kinderen moeten wijken, zie Eekelaar en Tobin 2019.

15 Is de consequentie vervolgens dat alle Venezolaanse kinderen moeten worden toegelaten? Het voert te ver om daar op deze plaats uitvoerig op in te gaan, maar er zijn drempels opgeworpen in de jurisprudentie van het EHRM waaruit de conclusie kan worden getrokken dat er oog is geweest voor dit 'floodgates'-argument, zie Den Heijer 2019-A, par. 6.

16 Het is niet zeker of er minderjarige slachtoffers van mensenhandel zijn uitgezet. Het rapport vermeldt niet dat er onder de slachtoffers ook minderjarigen waren.

17 *US Department of State* 2019, p. 165.

van het Nederlanderschap. De Nederlandse nationaliteit blijft daarom buiten beeld voor ongedocumenteerde kinderen. Nu daarnaast de Venezolaanse ambassade is gesloten, kunnen zij thans maar moeilijk een Venezolaans paspoort aanvragen. De kosten en volgens een respondent 'moeizame follow-up' zijn daar debet aan. De omstandigheid dat maar enkele Venezolaanse ongedocumenteerden een geboorteakte aanvragen draagt hieraan bij. Zonder geboorteakte kan immers in het geheel geen paspoort worden aangevraagd. Deze omstandigheden zijn in strijd met artikel 7 IVRK. Geboortes moeten immers onmiddellijk geregistreerd worden en verdragsstaten moeten alle passende maatregelen nemen om – zo nodig in samenwerking met andere verdragsstaten – te *verzekeren* dat elk kind bij geboorte een nationaliteit heeft. Deze problemen veroorzaken ook dat deze kinderen later verstoken blijven van een diploma. Daarvoor is immers een paspoort nodig.

Ook maakt het restrictieve migratiebeleid dat veel ongedocumenteerde kinderen verstoken blijven van medische zorg (uitgezonderd de primaire zorg en de zorg in noodgevallen). Voor een ziektekostenverzekering is immers een inschrijving in het bevolkingsregister vereist en dat vereist weer een geldige verblijfstitel.¹⁸ Het restrictieve migratiebeleid zorgt er verder voor dat minderjarige ongedocumenteerden gekwalificeerd kunnen worden als iemand die 'zich onrechtmatig toegang heeft verschaft' tot Curaçao en in bewaring geplaatst kan worden. Bewaring vanwege de migratiestatus van een kind of zijn ouders is – zo is internationaal erkend – echter niet geoorloofd.¹⁹

De omstandigheden in (en om) bewaring voor vreemdelingen zijn in zijn algemeenheid schrijnend. Gezien de slechte omstandigheden in bewaring, zoals bevestigd door informatie uit inspectierapporten, ligt het voor de hand elke bewaring van een ongedocumenteerd kind te kwalificeren als strijdig met artikel 37 sub a IVRK en 3 EVRM. Er wordt immers (incidenteel) geweld tegen gevangen gebruikt, kinderen worden bij volwassenen geplaatst en er lijkt niets georganiseerd voor de scholing of vermaak van kinderen. Ook noemde één respondent een geval van geweld tegen een kind dat uitgebroken was uit de vreemdelingenbarakken. Mogelijk is het veroorzaakte letsel (interne bloedingen) een gevolg van geweld gebruikt door het KPC.

De zorgen omtrent (seksueel) misbruik en (seksuele) uitbuiting van kinderen uit Venezuela lijken ook verband te houden met het restrictieve migratiebeleid. Het TIP Report 2019 stelt immers dat ongedocumenteerde Venezolaanse meisjes bijzonder kwetsbaar zijn voor (seksuele) uitbuiting. Verder stelt het gebrek aan opvang voor ongedocumenteerde kinderen en hun families deze kinderen bloot aan, zo lijkt het, verhoogde risico's op (seksueel) misbruik. Zo vertelde een respondent immers dat ongedocumenteerde kinderen overdag zonder toezicht van hun ouders op een verlaten kippenboerderij leefden, en

18 Zie voor meer over het recht op de hoogst mogelijke mate van gezondheid paragraaf 5.5.

19 Zie voor meer over het verbod op bewaring van kinderen vanwege hun migratiestatus paragraaf 4.2.2.

zo blootgesteld werden aan deze risico's. Het is de vraag of deze bijzondere kwetsbaarheid van deze kinderen op het netvlies van de overheid van Curaçao staat.

4 DE BEWARING VAN ONGEDOCUMENTEERDE KINDEREN

Het is naar Curaçaos recht niet verboden om ongedocumenteerde kinderen van hun vrijheid te beroven in het kader van hun uitzetting. Een kind zonder geldige verblijfstitel en verblijfsadres kan door de Curaçaose overheid als een gevaar voor de openbare orde worden beschouwd, hetgeen op grond van de LTU – zoals bevestigd door het Gemeenschappelijk Hof – in beginsel een rechtsgeldige grond voor inbewaringstelling is. Het Gemeenschappelijk Hof oordeelde dat dit anders ligt indien het kind alleenstaand is.²⁰ Na dit oordeel van het Hof in mei 2019 is door het ministerie van Justitie van Curaçao de Interne circulaire vastgesteld ten aanzien van de bewaring van minderjarige vreemdelingen. Die circulaire heeft als uitgangspunt dat minderjarige vreemdelingen binnen veertien dagen worden 'verwijderd'. Het bevat grondslagen om deze minderjarige vreemdelingen 'in het uiterste geval' ten behoeve van hun verwijdering in bewaring te plaatsen, ook indien ze alleenstaand zijn. De omstandigheid dat het op irreguliere wijze binnentreden en verblijven een juridische grondslag voor bewaring is, is in strijd met artikel 37 sub en 3 lid 1 IVRK. Bewaring wordt geacht nimmer in het belang van een migrantenkind te zijn en zou volgens het VN-Kinderrechtencomité bij wet moeten worden verboden (zie par. 3.2.2). De bescherming van kinderen tijdens vreemdelingenbewaring onder meer tegen (seksueel) geweld, zou daarnaast actief ter hand moeten worden genomen vanwege de verplichtingen op grond van artikel 37 sub a en c IVRK. De in dit onderzoek gepresenteerde zorgen in dit verband geven aanleiding te veronderstellen dat Curaçao op dit punt niet voldoet aan haar verdragsverplichtingen, hetgeen ook problematisch is in het licht van het EVRM.²¹

Het ligt voor de hand dat de bewaring van vreemdelingen in Curaçao in veel gevallen ook strijdig is met artikel 5 lid 1 sub f EVRM.²² Hoewel de LTU de uitzettingsbewaring regelt, lijkt de bewaring in veel gevallen niet 'hangende' een uitzetprocedure te zijn. Het doel lijkt primair het verzekeren van de kosten voor de uitzetting te zijn en dat is niet een op grond van artikel 5 lid 1 EVRM geoorloofde grond voor bewaring. Dat maakt de bewaring in die gevallen op grond van jurisprudentie van het EHRM willekeurig. Daarnaast – zou er wel een uitzetprocedure aanhangig zijn – is de bewaring in strijd met artikel 5

20 Dan moet de overheid in woonruimte en de kosten voor levensonderhoud voorzien, par. 3.2.3.

21 Zie ook art. 19 IVRK.

22 Commissie Meijers 2020.

lid 1 sub f EVRM in die gevallen waar migranten maandenlang vastzitten. Ook dan schiet de bewaring het geoorloofde doel voorbij.²³

Er is voor zover bekend geen systeem om ongedocumenteerde kinderen die in bewaring geplaatst zijn van (rechts)bijstand te voorzien. Dit is strijdig met het recht van ongedocumenteerde kinderen om gehoord te worden (artikel 12 IVRK). Zoals eerder uitvoerig uiteengezet, vocht één minderjarige haar bewaring aan. Na een voor haar positieve beslissing van het Gemeenschappelijk Hof werd zij in een jeugdzorginstelling geplaatst waar de omstandigheden – volgens een respondent – haar wederom van haar vrijheid beroofden (of in elk geval aanzienlijk in haar vrijheid beperkten). Dat geeft te denken ten aanzien van de effectiviteit van het door haar ingestelde rechtsmiddel en roept de vraag op of er voldoende alternatieven voor vrijheidsbeneming voorhanden zijn. Het antwoord lijkt ontkennend te zijn.

5 DE TOEGANG TOT BASISVOORZIENINGEN: OPVANG, VOEDSEL, MEDISCHE ZORG EN ONDERWIJS

De overheid van Curaçao lijkt – afgezien van de voedselhulp na het uitbreken van de COVID-19 crisis – niet intensief betrokken te zijn bij het voorzien in de eerste levensbehoeften van ongedocumenteerde kinderen. Er is geen opvang voor vreemdelingen, al wordt momenteel overwogen opvang voor ‘kwetsbare’ migranten te faciliteren. Mogelijk worden onder deze groep ook ongedocumenteerde kinderen geschaard. Het gebrek aan opvang is extra zorgelijk voor wat betreft de alleenstaande ongedocumenteerde kinderen. Op grond van artikel 3 EVRM zijn verdragsstaten gehouden om alleenstaande kinderen te identificeren en van passende opvang te voorzien, ook als deze kinderen niet van plan zijn bescherming aan te vragen en zich bijvoorbeeld met hun familie wensen te herenigen.

De voedselhulp in het kader van de COVID-19 crisis wordt volgens de Nederlandse staatssecretaris van BZK door het Rode Kruis gedistribueerd.²⁴ Volgens een respondent in dit onderzoek blijft desondanks een deel van de vreemdelingen (mogelijk ook ongedocumenteerde kinderen) verstoken van deze voedselhulp. Het gebrek aan voedsel en opvang voor ongedocumenteerde kinderen is in strijd met artikel 27 lid 1 en 3 IVRK.

De medische en mentale zorg voor ongedocumenteerde kinderen is grotendeels afhankelijk van private initiatieven. Er zijn Venezolaanse artsen aanwezig op het eiland die geconsulteerd kunnen worden, maar niet duidelijk is in hoeverre zij geautoriseerd zijn om recepten uit te schrijven. De respondent die onderzoekers in november 2019 spraken, wachtte al een tijd op de daarvoor benodigde autorisatie. Het ziekenhuis op Curaçao verleent enkel noodhulp

²³ EHRM 29 januari 2008, zaaknr. 13229/03, par. 69 (*Saadi t. het Verenigd Koninkrijk*).

²⁴ Leghtas en Thea 2019, p. 7.

en het lijkt onwaarschijnlijk dat één privékliniek die gratis huisartsenzorg verzorgt (Salú pa Tur) bij machte is de hele Venezolaanse gemeenschap te dienen. Deze omstandigheden zijn strijdig met de kerninhoud van het recht op een hoogst mogelijke mate van gezondheid (artikel 24 IVRK).

Ongedocumenteerde kinderen hebben recht op onderwijs in Curaçao. Daarmee is de *minimum core* van het recht op onderwijs formeel gewaarborgd. Voor sommigen is scholing desondanks vanwege hun afkomst, taalachterstand, financiële beperkingen van hun ouders of angst om opgepakt te worden (het KPC heeft ook kinderen op school aangehouden) onbereikbaar. Het behalen van een diploma is voor ongedocumenteerde kinderen ook niet zonder meer mogelijk. Daarvoor is in de regel een paspoort nodig. De toegankelijkheid en aanvaardbaarheid van het recht op onderwijs is hierdoor in het geding. In het verlengde daarvan ook het recht op ontwikkeling van ongedocumenteerde kinderen. Zonder scholing en/of diploma stagneert hun mentale en sociale ontwikkeling. Het niet verkrijgen van een diploma is een onderwerp dat al sinds 2013²⁵ bekend mag worden verondersteld bij de overheid van Curaçao. Desondanks lijkt een oplossing voor dit probleem bij het verschijnen van deze uitgave niet nabij.

Door geen werkvergunning af te geven aan de ouders van ongedocumenteerde kinderen, blijven deze ouders kwetsbaar voor uitbuiting en berooid hen van een sociaal vangnet hetgeen het voor hen lastig maakt om in voormelde levensbehoeften van hun kinderen te voorzien. Respondenten gaven aan dat sommigen het vervoer naar school, een schooluniform of kosten voor medische zorg niet kunnen betalen. Die gevallen zijn nu vermoedelijk nog schrijnender geworden nu menig ongedocumenteerde ouder door COVID-19 zijn baan verloor. De omstandigheid dat dergelijke ouders geen ondersteuning krijgen is strijdig met artikel 27 lid 2 IVRK.

6 KINDERBESCHERMINGSMAATREGELEN, (SEKSUEEL) GEWELD EN (SEKSUELE) UITBUITING

Volgens het VN-Kinderrechtencomité moeten alleenstaande kinderen doorverwezen worden naar de kinderbeschermingsautoriteiten. Dat lijkt niet te gebeuren als kinderen aankomen. De twee jonge jongens die in november 2019 zijn uitgezet kregen geen voogd toegewezen. Een voogd zou toegewezen moeten zijn en er zou een geschikte verblijfplaats voor deze kinderen moeten zijn gezocht. Tot op een bepaalde hoogte lijkt deze gang van zaken ook het geval te zijn geweest bij de minderjarige vreemdeling die haar bewaring aanvocht. Mogelijk wordt de noodzaak de Voogdijraad te betrekken bij de zorg voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet gevoeld. Een respondent

25 Na het uitkomen van het UNICEF-rapport in 2013, gevolgd door het SOAW-onderzoek in 2014 (De Bruin en Groot 2014).

meldde immers dat deze kinderen ‘zo snel mogelijk weer weg moeten’. Een dergelijke gang van zaken zou strijdig zijn met dan wel op gespannen voet staan met de artikelen 3 lid 1, 20 en 22 IVRK.

Ongedocumenteerde kinderen lijken het slachtoffer te worden van (seksueel) geweld en/of (seksuele) uitbuiting. Ze lijken daar vanwege hun slechte economische positie in Curaçao en ongedocumenteerde status extra kwetsbaar voor. Het is de vraag of de overheid van Curaçao genoeg maatregelen neemt om ongedocumenteerde kinderen te beschermen tegen geweld in een opvoedingssituatie. Niet duidelijk is bijvoorbeeld in hoeverre Venezolaanse professionals die mentale bijstand verlenen aan deze groep kinderen gevallen van misbruik melden bij de Voogdijraad en in hoeverre de Voogdijraad voldoende middelen heeft om in dergelijke gevallen op te treden. Dat kan strijdig zijn met artikel 19 van het IVRK. Volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten rehabiliteert de overheid van Curaçao de slachtoffers van (seksuele) uitbuiting niet en vervolgt zij evenmin de mensenhandelaren. Dit alles staat op gespannen voet met artikelen 32, 34 en 39 IVRK. Nu volgens het TIP Report 2019 Venezolaanse vrouwen en meisjes een bijzonder risico lopen om seksueel te worden uitgebuit, rijst een ‘geloofwaardig vermoeden’ dat zij daadwerkelijk worden uitgebuit. Neemt de Curaçaose overheid desondanks geen maatregelen, dan kan in een specifiek geval artikel 4 EVRM (verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid) geschonden zijn.²⁶

7 CONCLUSIE

Dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de fundamentele rechten en vrijheden van ongedocumenteerde kinderen in de praktijk geen voet aan de grond krijgt en een urgentiegevoel om de samenwerking ten aanzien van deze kinderen te intensiveren lijkt te ontbreken, is zorgelijk. De juridische en sociale positie van ongedocumenteerde kinderen op Curaçao knelt immers met een breed scala aan rechten uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen. Een aantal van die rechten vraagt direct aandacht van de overheid van Curaçao. Er zijn immers zorgen ten aanzien van het recht op leven en refoulement-verbod van kinderen die zijn uitgezet naar Venezuela zonder dat de 3 EVRM-procedure lijkt te zijn gevolgd, zonder dat onderzocht is in hoeverre deze kinderen te vrezen hebben voor hun leven of ontwikkeling in Venezuela (artikel 6 en 37 a IVRK en 3 EVRM), zonder dat deze kinderen lijken te zijn gehoord in de besluitvorming ten aanzien van hun uitzetting en zonder dat hen een tolk, advocaat of voogd is toegewezen (artikel 12 IVRK). Het is ook direct zorgelijk indien in dit soort besluitvorming het ‘ontmoedigingsbeleid’ altijd geprioriteerd lijkt te worden ten opzichte van de belangen van kinderen.

26 EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04, par. 286 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).

Kinderen hebben er immers recht op dat hun belangen worden geïnventariseerd en een eerste overweging zijn in besluitvorming die hen aangaat (artikel 3 lid 1 IVRK). De staatloosheid onder de groep ongedocumenteerde kinderen vraagt eveneens direct de aandacht van de Curaçaose overheid. Die moet immers verzekeren dat alle kinderen een nationaliteit kunnen verwerven (artikel 7 IVRK). Acuut is ook het illusoire karakter van het recht van kinderen een verzoek tot gezinshereniging te doen (artikel 10 lid 1 IVRK) en de gevallen waarin kinderen van hun ouders worden gescheiden in het kader van hun uitzetting zonder dat vaststaat in hoeverre dit in het belang van de kinderen is (artikel 9 lid 1 IVRK). Ook zorgelijk is de omstandigheid dat bij tijd en wijle ongedocumenteerde kinderen in bewaring geplaatst worden vanwege hun migratiestatus (of de status van hun ouders). Deze bewaring is ook strijdig met artikel 5 lid 1 sub f EVRM voor zover er geen uitzetprocedure aanhangig is en kwalificeert – zo lang de detentieomstandigheden niet verbeteren – mogelijk als onmenselijke behandeling in de zin van artikel 37 a IVRK en 3 EVRM. Ook gevallen van (seksueel) geweld in de opvoedsfeer en (seksuele) uitbuiting moeten direct worden opgepakt (artikel 9, 32 en 34 IVRK). Het is de vraag of de overheid van Curaçao genoegzaam op de hoogte is van alle risico's in dit verband. Het TIP Report 2019 vermeldt echter expliciet de kwetsbaarheid van ongedocumenteerde Venezolaanse meisjes voor (seksuele) uitbuiting. Het niet nemen van beschermende maatregelen ondanks deze informatie die bekend mag worden verondersteld bij de Curaçaose overheid kan in strijd zijn met artikel 4 EVRM (het absolute verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid). Tot slot zijn de *minimum core* van sociale, economische en culturele rechten op deze plaats relevant. Dat betekent dat ieder ongedocumenteerd kind recht heeft op adequaat voedsel, kleding en onderdak, goede eerstelijnsgezondheidszorg en toegang tot onderwijs (waarbij primair onderwijs gratis moet zijn). Dit is niet voor alle ongedocumenteerde kinderen gewaarborgd. De voedselhulp bereikt hen mogelijk niet allemaal, er is geen opvang voor vreemdelingen, de scholen zijn niet voor alle ongedocumenteerde kinderen bereikbaar door verschillende barrières en hun toegang tot de gezondheidszorg is beperkter dan de toegang van kinderen met een geldige verblijfstitel in Curaçao.

Er zijn ook zorgen voor wat betreft het recht op geestelijk en lichamelijk herstel van slachtoffers van (seksueel) geweld en mensenhandel (artikel 39 IVRK) en het recht op passende bescherming en humanitaire bijstand voor vluchtelingenkinderen (artikel 20 en 22 IVRK). Het recht op een adequate levensstandaard (artikel 27 IVRK) moet hier ook genoemd worden, op grond waarvan verdragsstaten gehouden zijn om passende maatregelen te nemen om voedsel, kleding en onderdak te verschaffen aan kinderen. Dit zijn allemaal rechten die progressief gerealiseerd moeten worden, waarbij rekening kan worden gehouden met de beschikbare (financiële) middelen. Dat wil echter niet zeggen dat een eventuele achterblijvende implementatie van deze rechten veronachtzaamd mag worden. Daarnaast zou er geen ongerechtvaardigd

onderscheid mogen ontstaan tussen groepen kinderen (artikel 2 IVRK). Het recht op onderwijs lijkt op zich geborgd, ware het niet dat ongedocumenteerde kinderen geen diploma kunnen ontvangen, waardoor het maar de vraag is of voldaan wordt aan artikel 28 IVRK.

7 Conclusies en aanbevelingen – naar meer gezamenlijkheid in de bescherming van kinderrechten

1 CONCLUSIES

Dit onderzoek stelde de juridische en in beperktere mate de sociale positie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao centraal. Dat zijn sinds 2017 veelal Venezolaanse kinderen. Hun situatie is in bepaalde opzichten uiterst zorgelijk. Op basis van het huidige vreemdelingenrecht van Curaçao is er nauwelijks kans voor deze kinderen om hun verblijf te legaliseren en mede daardoor laten de voorzieningen voor hun primaire levensbehoeften te wensen over. Zo is er geen opvang voor hen georganiseerd (zelfs geen noodopvang), zijn ze niet verzekerd voor ziektekosten en is scholing voor sommigen onbereikbaar omdat hun ouders bang zijn om opgepakt te worden als ze hun kinderen ernaartoe brengen.

Toch is er nog veel onduidelijk over hun situatie. Niet bekend is bijvoorbeeld over hoeveel kinderen het hier nu precies gaat. De overheid van Curaçao trekt zich hun lot weliswaar gedeeltelijk aan – zo wordt zorg in geval van nood bijvoorbeeld geleverd en hebben ze formeel recht op onderwijs – maar een holistisch beleid ontbreekt. Daardoor komen de rechten van ongedocumenteerde kinderen ernstig in de knel, hetgeen niet alleen op gespannen voet met het IVRK staat, maar soms ook met rechten uit andere mensenrechtenverdragen zoals het EVRM. Dat ziet op kinderen die:

- geen onderdak hebben;
- worden uitgezet terwijl ze risico's lopen bij terugkomst, zonder dat hen gevraagd wordt wat zij daarvan vinden, zonder dat hen een tolk, advocaat of voogd is toegewezen en zonder dat hun belangen een rol speelden in de besluitvorming over hun uitzetting;
- zijn gescheiden van hun ouders in het kader van een uitzetprocedure;
- in bewaring geplaatst zijn onder erbarmelijke omstandigheden;
- staatloos zijn;
- honger lijden;
- niet geholpen worden bij medische klachten;
- niet naar school kunnen;
- een verzoek tot gezinshereniging wordt belet; en
- het slachtoffer zijn van (seksueel) geweld of (seksuele) uitbuiting.

De mogelijkheden voor deze kinderen om via juridische wegen en rechtsmiddelen een verbetering in hun situatie af te dwingen zijn beperkt. Rechtshulp is afhankelijk van private initiatieven. Er zijn geen kind-specifieke procedurele waarborgen opgenomen in het vreemdelingenrecht van Curaçao om te verzekeren dat hun rechten en belangen worden meegewogen in besluitvorming ten aanzien van hun verblijf. Dat maakt dat kinderen gemakkelijk tussen wal en schip vallen.

De juridische en sociale positie van ongedocumenteerde kinderen op Curaçao knelt met een breed scala aan rechten uit het IVRK en andere mensenrechtenverdragen, waaronder het recht op nationaliteit, het recht op bescherming van familieleden, het recht op bescherming tegen vreemdelingewaring, het recht op bescherming tegen geweld en uitbuiting, het recht op een adequate levensstandaard, het recht op toegang tot basisvoorzieningen zoals onderwijs, gezondheidszorg en opvang, en het recht om te worden gehoord en toegang te hebben tot *effective remedies*. De bescherming van de rechten van de kinderen vraagt direct aandacht van de overheid van Curaçao. Het Koninkrijk moet zich op grond van zijn waarborgfunctie echter ook de situatie van ongedocumenteerde kinderen aantrekken. Dat vereist meer aandacht en alertheid vanuit de Nederlandse politiek en daarmee van het Nederlandse kabinet en parlement. Binnen het huidige staatkundige bestel van het Koninkrijk is de uitvoering van de waarborgfunctie immers voor een aanzienlijk deel afhankelijk van de Nederlandse politiek. Daar is echter vanaf 2015 tot eind 2020 nauwelijks aandacht geweest voor de positie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao. De waarborgfunctie is wel besproken in het Nederlandse parlement, maar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) acht die niet aan de orde, nu de opvang en behandeling van migranten wordt gezien als een landsaangelegenheid van Curaçao waar het Koninkrijk zich niet in heeft te mengen. Zolang Curaçao als autonoom land zich inspanst om de situatie van migranten in bepaalde opzichten te verbeteren, is 'ingrijpen' niet op zijn plaats is de redenering. Signalen van NGO's en kritische vragen van Tweede Kamerleden hebben aan deze opvatting niet afgedaan. Op bijstandsverzoeken van Curaçao is door Nederland welwillend gereageerd, maar doet niet af aan het feit dat de opvang en behandeling van migranten vooralsnog als een landsaangelegenheid van Curaçao wordt beschouwd, waarbij Curaçao eerst aan zet is om aan te geven waar de behoefte aan bijstand bestaat. De verleende bijstand, waaronder financiële steun voor vaccinaties en de uitbreiding van de vreemdelingenbarakken, en technische assistentie bij het verbeteren van de 'vreemdelingenprocessen', heeft de zorgen voor wat betreft de rechten van deze kinderen echter niet weggenomen.

Het Statuut verplicht niet tot vasthouden aan de grenzen van de autonomie van de landen. Het biedt ook een grondslag om vrijwillig samen te werken. Dat gebeurt al intensief op het gebied van grenstoezicht. Daarmee wordt het migratieprobleem waar Curaçao mee te kampen heeft deels al als koninkrijks-

aangelegenheid opgevat, zij het dat juist op dit terrein zich een groot aantal zorgen ten aanzien van de rechten van ongedocumenteerde kinderen manifesteert. 'Ingrijpen' ligt begrijpelijkerwijs gevoelig gezien de eeuwenlange reis die Curaçao naar autonomie heeft gemaakt, maar dat is niet per se het volgende station. De Raad van State pleitte in 2011 al voor een dynamische interpretatie van de waarborgplicht en stelde voor dat in gezamenlijkheid de ondergrens voor wat betreft het niveau van fundamentele rechten en vrijheden bepaald zou kunnen worden. Daar waar die ondergrens vervolgens in het gedrang zou komen, zou hulp en bijstand uitkomst moeten bieden.

Uit de opvattingen van Curaçaose en Nederlandse politici en bestuurders (voor zover herleidbaar) blijkt echter geen urgentiegevoel om een dergelijke grens in gezamenlijkheid te bepalen. Curaçaose en Nederlandse politici en bestuurders lijken elkaar te vinden in het willen voorkomen van aanzuigende werking. Nederland schuwt daarnaast precedentwerking ten aanzien van andere landen in het Koninkrijk; als het migratieprobleem in Curaçao wordt aangepakt, dan moeten ook andere mensenrechtenkwesties worden aangepakt, zo is de gedachte. In zoverre lijkt de gezamenlijkheid ten aanzien van de waarborgplicht zoals vastgelegd in het Statuut, in de praktijk niet tot zijn recht te komen.

Dit onderzoek laat zien dat er terecht grote zorgen zijn over de positie en het lot van ongedocumenteerde kinderen. Hun rechten en belangen zijn in het geding met grote gevolgen voor hun welzijn en ontwikkeling. Ondanks enige aandacht vanuit de overheid van Curaçao blijft de zorgelijke situatie voortduren, waarbij de waarborgfunctie van het Koninkrijk in beeld komt. Dit onderzoek laat ook zien dat het willekeurig aannemen van gezamenlijkheid bij de bescherming van mensen- en kinderrechten een negatieve impact heeft op de bescherming van zeer kwetsbare kinderen. Naar ons idee zou de bescherming van mensenrechten, waaronder de kinderrechten uit het VN-Kinderrechtenverdrag, moeten worden beschouwd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen binnen het Nederlandse Koninkrijk. Dit zou overeenstemmen met de externe verantwoordelijkheid die het Koninkrijk als verdragspartij bij mensenrechtenverdragen heeft om de daarin vastgelegde rechten en vrijheden te verwezenlijken.

Natuurlijk heeft de regering van Curaçao als autonoom land een eerste en belangrijke verantwoordelijkheid, die ook inhoudt dat het data verzamelt over het aantal ongedocumenteerde kinderen, hun leefomstandigheden en hun rechtsbescherming. Daarnaast heeft naar ons idee Nederland, via de Nederlandse minister van BZK, echter een bijzondere verantwoordelijkheid tot het doen van een eerste aanzet tot de door de Raad van State voorgestane dynamische interpretatie van de waarborgfunctie. Nederland is immers het grootste en meest welvarende land binnen het Koninkrijk en heeft feitelijk de meeste zeggenschap over de uitvoering van de koninkrijksaangelegenheden, waaronder de waarborgfunctie, waarop de autonome Caribische landen slechts in beperkte mate toezicht kunnen houden. Het ligt hierbij sterk voor de hand

dat de Caribische landen de minister van BZK te assisteren in die taak en openheid van zaken geven over waar de schoen wringt wat betreft de bescherming van mensen- en kinderrechten en welke inspanningen zij hebben kunnen plegen om hun verplichtingen in het licht van het IVRK en mensenrechtenverdragen na te komen. De democratische controle op dit proces ligt uiteraard bij de parlementen van betrokken landen.

Dit alles niet hoeft af te doen aan het voeren van immigratiebeleid, waarbij de belangen van de inwoners van Curaçao en de belangen van het Koninkrijk worden meegewogen. Het kan en mag alleen niet zo zijn dat ongedocumenteerde kinderen die zich binnen het rechtsgebied van het Nederlandse Koninkrijk bevinden, tussen wal en schip raken, omdat de gezamenlijkheid ten gunste van de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden ver te zoeken is.

2 AANBEVELINGEN

Het formuleren van aanbevelingen in een context die door een veelheid aan belangen wordt gekleurd, is moeilijk. De mogelijkheden voor het opnemen van vreemdelingen in Curaçao is niet oneindig. Nederland als grootste en welvarendste land van het Koninkrijk en het Koninkrijk als geheel zijn terughoudend in het bieden van structurele ondersteuning voor de migratieproblematiek. Dit zou immers gevolgen kunnen hebben voor de koninkrijksverhoudingen in bredere zin en de daarmee gepaard gaande financiële gevolgen. Hoewel dit allemaal geen onbegrijpelijke belangen zijn, zijn ze vanuit het internationale kinderrechten- en mensenrechtenperspectief geen vrijbrief om de daarin vervatte rechten op het spel te blijven zetten. Ze maken het vinden van structurele oplossingen wel tot een complexe aangelegenheid. Desalniettemin geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling aan Nederland:

- Draag waar nodig en gewenst actief bij aan de bescherming van ongedocumenteerde kinderen, interpreteer de waarborgplicht dynamisch en doe een aanzet om de ondergrens voor wat betreft de bescherming van mensen- en kinderrechten in Curaçao in gezamenlijkheid te bepalen, bejegen verzoeken tot bijstand vanuit Curaçao positief en draag bij aan de implementatie van internationale kinderrechten in bredere zin.

Aanbevelingen aan het Koninkrijk en Curaçao:

1. Stel een onafhankelijk en systematisch onderzoek in naar:
 - a. de situatie van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao om hiaten in de bescherming van hun rechten te lokaliseren en te adresseren.¹ Hierbij kan worden voortgebouwd op het werk van of samengewerkt worden met internationale organisaties, NGO's en universiteiten en worden aangesloten bij het werk van de Interlandelijke Taskforce Kinderrechten;
 - b. de behoeften van Curaçao aan structurele ondersteuning bij de implementatie van de rechten van ongedocumenteerde kinderen;
 - c. de behoeften van ongedocumenteerde kinderen (en hun families) zelf;
 - d. de mogelijkheden tot structurele verbetering van de samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk ten aanzien van de gezamenlijke waarborgplicht die ook dynamisch geïnterpreteerd zou moeten worden.
2. Maak ongedocumenteerde kinderen zichtbaarder in wetgeving en beleid ter regulering en bescherming van hun rechtspositie en maak dit beleid voorwerp van evaluatie en monitoring; en werk daarbij samen met kennisinstellingen, zoals universiteiten, en internationale organisaties die *technical advice and assistance* kunnen bieden.
3. Bespreek de uitdagingen ten aanzien van de bescherming van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao in de *constructive dialogue* met het VN-Comité voor de Rechten van het Kind naar aanleiding van de meest recente rapportage in het kader van de rapportageverplichting onder het VN-Kinderrechtenverdrag.
4. Overweeg het instellen van een onafhankelijk en permanent vertegenwoordigingsorgaan van het Koninkrijk in Curaçao dat bevoegd de status van de evenwichtige implementatie van internationale kinderrechten te monito-

1 Zo zijn er geen cijfers over het totale aantal ongedocumenteerde kinderen in Curaçao en hoeveel daarvan alleenstaand of gescheiden zijn van hun ouders. Niet bekend is verder hoeveel kinderen een verblijfsvergunning (en op welke grond) hebben aangevraagd en in hoeverre dergelijke verzoeken zijn gehonoreerd en hoeveel ongedocumenteerde kinderen zijn uitgezet of in bewaring of een (gesloten) instelling zijn geplaatst ten behoeve van hun verwijdering. In hoeverre eventuele slachtoffers van (seksueel) geweld, (seksuele) uitbuiting of mensenhandel beschermd worden is ook niet duidelijk. En verder is veel onbekend over basisvoorzieningen voor ongedocumenteerde kinderen, zoals de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg en het aantal kinderen dat dakloos is. Informatie over toegang tot voedsel is eveneens gebrekkig, ondanks de financiering van noodhulp van Nederland sinds de COVID-19 crisis. Verder is de rol van enkele relevante instanties ongewis, zoals het ministerie van OWCS, SOAW en de Voogdijraad.

ren, onderzoeken en gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de overheid van Curaçao en het Koninkrijk.

Aanbevelingen aan Curaçao:

1. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen een beroep kunnen doen op artikel 3 EVRM hetgeen ook inhoudt dat kinderen die vluchten vanwege voedselschaarste en een gebrek aan medische zorg, in aanmerking kunnen komen voor bescherming.
2. Als besloten wordt een kind uit te zetten, zorg ervoor dat zijn belangen vooropstaan en het kind niet wordt uitgezet, nadat hij is bijgestaan door rechtsbijstandverlener.
3. Zorg ervoor dat geen kind wordt gescheiden van zijn ouder(s) of andere (wettelijk) vertegenwoordiger anders dan op grond van het belang van het kind (art. 9 IVRK).
4. Geef de Voogdijraad een duidelijk omschreven rol bij de bescherming van ongedocumenteerde kinderen.
5. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen kosteloos juridische en andere passende bijstand kunnen krijgen in alle fasen van het proces.
6. Zorg ervoor dat staatloze ongedocumenteerde kinderen een nationaliteit kunnen verwerven.
7. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen toegang hebben tot voldoende schoon drinkwater en voedsel, en veilig naar school kunnen.
8. Zorg ervoor dat ongedocumenteerde kinderen tot 18 jaar zich kunnen registreren in het bevolkingsregister zodat ze zijn verzekerd van medische zorg en een diploma kunnen krijgen; of indien registratie niet mogelijk is, dat dit niet in de weg staat aan toegang tot medische zorg en het verkrijgen van een diploma.
9. Herroep de interne circulaire ten aanzien van de bewaring van minderjarige vreemdelingen en zie erop toe dat, conform internationale regelgeving geen enkel ongedocumenteerd kind in bewaring geplaatst wordt of anderszins van zijn vrijheid wordt beroofd.
10. Inventariseer waar ten aanzien van deze aanbevelingen bijstand van Nederland gewenst is.

Bronnen

GERAADPLEEGBE LITERATUUR

ACVZ 2019

Het Koninkrijk en de internationale bescherming van (asiel)migranten, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2019.

AIV 2018

Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken 2018.

AIV 2020

Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken 2020.

Allen 2017

R. M. Allen, *Exploring reality: Reflecting on cultural identities within a localized form of cultural studies in Curaçao* (presentatie The University of the West Indies) 2017.

Amnesty International 2018

Opgesloten en uitgezet. Venezolanen krijgen geen bescherming op Curaçao, Amnesty International 2018.

Amnesty International 2019

Hunger for Justice, Amnesty International 2019, [amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019ENGLISH.PDF](https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019ENGLISH.PDF).

Amnesty International 2020

Curaçao moet mensen uit vreemdelingendetentie vrijlaten, Amnesty International 2020, [amnesty.nl/actueel/curacao-moet-mensen-uit-vreemdelingendetentie-vrijlaten](https://www.amnesty.nl/actueel/curacao-moet-mensen-uit-vreemdelingendetentie-vrijlaten).

Anderson en Dynes 1975

W.A. Anderson en R.R. Dynes, *Social Movements Violence and Change. The May movement in Curaçao*, Columbus: Ohio State University Press 1975.

Belinfante en De Reede 2015

A.D. Belinfante en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Bennett Woodhouse 2020

B. Bennett Woudhouse, 'The Child's Rights to Family', in: J. Todres and S. King (red.), *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, Oxford: Oxford University Press 2020.

Besselink 2007

L.F.M. Besselink, 'Internationaal recht en nationaal recht', in: N. Horbach, R. Lefebvre & O. Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007.

Borman 2005

C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Kluwer 2005.

Broekhuijse 2012

I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie?* (diss. Utrecht UU), Utrecht University Repository 2012, dspace.library.uu.nl/handle/1874/254907.

Broere 2018

K. Broere, 'Curaçao gaat gebukt onder vluchtelingen uit Venezuela', *De Volkskrant* 8 oktober 2018.

Bröring et al 2018

H.E. Bröring, D. Kochenov, H.G. Hoogers en J.H. Jans, *Over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2018.

Bruckner 2013

M. Bruckner, *Effectively addressing the vulnerabilities and development needs of small island developing States*, CDP Background Paper No. 17, ST/ESA/2013/CDP/17, New York: Department of Economic & Social Affairs of the UN Committee for Development Policy Secretariat 2013.

De Bruin en Groot 2014

J. de Bruin en M. Groot, *Regionale Migratie en Integratie op Curaçao*, Curaçao: Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn 2014.

Bruning en Zlotnik 2018

M. Bruning en D. Zlotnik, 'Cooperation and the Right of Child Abuse Victims to Protection and Health: Lessons from the Netherlands', in: J.H.H.M. Dorscheidt en J.E. Doek (red.), *Children's Rights in Health Care*, Brill Nijhoff 2018, p. 301–333.

Casey 2019

N. Casey, 'Venezuela Closes Border to 3 Caribbean Islands Ahead of Aid Show-down', *New York Times* 20 februari 2019.

College voor de Rechten van de Mens 2013

Advies Gelijke behandeling bij de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in Caribisch Nederland, advies 2013/04, College voor de Rechten van de Mens 2013.

Commissie Meijers 2020

CM2006 *Notitie aangaande de asielpprocedure op Curaçao*, Amsterdam: Commissie Meijers 2020, njb.nl/media/3892/cm2006_notitie_aangaande_de_asielpprocedure_op_curacao.pdf.

Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019

Inspectierapport CTA-CW (Vreemdelingenbewaring) Curaçao: Commissie Monitoring en Toezicht Politiecellen Curaçao 2019, toezichtarrestantenzorg.cw/download/inspectie/vreemdelingenbarakken/Inspectierapport_VRMD_20190610.pdf.

Courtis en Tobin 2019

C. Courtis en J. Tobin, 'Article 28 The Right to Education' in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Deelstra, Matroos-Piar en Van Houwelingen 2016

J. Deelstra, D. Matroos-Piar en T. van Houwelingen, Toelating in Koninkrijks-perspectief: één Koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit, *JNVR* 2016-20.

Doek 2007

J.E. Doek, The eighteenth birthday of the Convention on the Rights of the Child: Achievements and challenges, *University of Michigan Journal of Law Reform*, 2007-41/1, p. 61-75.

Doek 2019

J.E. Doek, 'The Human Rights of Children: An Introduction' in: U. Kilkelly en T. Liefwaard (red.), *The Human Rights of Children*, Springer Singapore 2019, p. 3-29.

Drayer 2016

D. Drayer, 'SDKK personeel mishandelt gevangenen', *Caribisch Netwerk* 6 april 2016, caribischnetwerk.ntr.nl/2016/04/06/.

Drayer 2018

D. Drayer, 'Curaçao verkramp om Venezolaanse vluchtelingen', *De Achterkant van Curaçao* 27 maart 2018, deachterkantvancuracao.blogspot.com/2018/03/.

Drayer 2019

D. Drayer, 'Minderjarige vluchtelingen 'ontsnapt'', *Curaçao.nu* 3 oktober 2019, curacao.nu/minderjarige-vluchtelingen-ontsnapt/.

Duijf 2020

C. Duijf, Roeien met de riemen die je hebt: het Koninkrijk en het AIV-rapport over fundamentele rechten, *NTM-NJCM Bull.* 2020/7.

Eekelaar en Tobin 2019

J. Eekelaar en J. Tobin, 'Article 3 The Best Interests of the Child' in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

EHRM 2020

Europese Hof van de Rechten van de Mens, *Guide on case-law of the Convention – Immigration*, 31 augustus 2020.

Enthoven 2005

V. Enthoven, Dutch Crossings. Migration between the Netherlands and the New World, 1600/1800, *Atlantic Studies: Global Currents* 2005-2/2.

Flegar 2016

V. Flegar, Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights: Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty?, *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 2016-8/2, p. 148-169.

Flinterman en Moenir Alam 2020

C. Flinterman en L. Moenir Alam, 'Mensenrechten moeten gelden in alle landen van het Koninkrijk', *NRC* 19 juni 2020.

Fredman 2011

S. Fredman, *Discrimination Law, Second Edition*, Oxford: Oxford University Press 2011.

De Graaf 2019

Th. de Graaf, *65 jaar Statuut: een kwetsbaar Koninkrijk!* (niet uigesproken toespraak voor Universiteit van Curaçao), 2019, raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/65-jaar-statuut-een-kwetsbaar-koninkrijk/.

De Groot 2020

G.R. de Groot, Eis van 'toelating' is in strijd met Verdrag 1961, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer (bijgewerkt tot mei 2020).

De Groot & Tratnik 2010

G.R. de Groot & M. Tratnik, *Monografieën Privaatrecht. Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Den Heijer 2019-A

M. den Heijer, Wie is vluchteling? *NTM/NJCMBull.* 2019-1.

Den Heijer 2019-B

M. den Heijer, Haal ons uit het isolement. Over Venezolaanse vluchtelingen op Curaçao, *NJB* 2019-17.

Heintze, Hillhorst en Dijkzeul 2019

P. Heintze, D. Hillhorst en D. Dijkzeul, *Venezuelan refugees on Curaçao: Human right violations in a tropical paradise*, Den Haag: International Institute of Social Studies 2019.

Hendriksen 2019

K. Hendriksen, 'Zorgen om minderjarige vluchtelingen op Curaçao', *Caribisch Netwerk* 28 oktober 2019, caribischnetwerk.ntr.nl/2019/10/28/.

Hendriksen 2020-A

K. Hendriksen, 'Curaçao past beleid Venezolaanse migranten niet aan: 'geen geld voor'', *Caribisch Netwerk* 12 januari 2020, caribischnetwerk.ntr.nl/2020/01/12/.

Hendriksen 2020-B

K. Hendriksen, 'Curaçao kan Venezolaanse migratieproblemen niet goed aanpakken door gebrek aan informatie', *Caribisch Netwerk* 31 januari 2020, caribischnetwerk.ntr.nl/2020/01/31/.

Heringa 2018

A.W. Heringa et al, *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Hoogers en Nap 2004

H.G.G. Hoogers en M.M. Nap, Het Statuut, de Grondwet en het internationale recht, *50 Jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden* 2004, p. 53-87.

Jurna 2018

N. Jurna, 'Een kop koffie kost in Venezuela nu meer dan een miljoen bolivar', *NRC* 5 augustus 2018.

Karapetian 2016

G. Karapetian, De genesis van de Europese burger overzee. Over het personenverkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2016-2, p. 99-114.

Klaassen 2020

M. Klaassen, 'The right to regularise irregular residence is a human right', *Leiden Law Blog* 16 november 2020, leidenlawblog.nl.

Koek 2020

E. Koek, 'Curaçao start met registratie migranten via voedselpakketten', *Caribisch Netwerk* 23 april 2020.

Leghtas en Thea 2019

I. Leghtas en J. Thea, Hidden and Afraid. Venezuelans without status or protection on the Dutch Caribbean island of Curaçao, Refugees International 2019.

Lenaerts en Van Nuffel 2017

K. Lenaerts en P. van Nuffel, *Europees recht*, Zesde editie, Antwerpen: Intersentia 2017.

Lestrade 2018

S. Lestrade, De reikwijdte van artikel 4 EVRM en wederzijds voordelige uitbuiting, *NTM-NJCM Bull.* 2018/46.

Liefwaard 2019

T. Liefwaard, 'Deprivation of Liberty of Children' in: U. Kilkelly en T. Liefwaard (red.), *International Human Rights of Children*, Springer Singapore 2019.

Luxembourg Guidelines 2016

Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse, ECPAT 2016, luxembourgguidelines.org/.

Marijnissen 2019

H. Marijnissen, 'Rode Kruis schiet te hulp in vluchtelingencrisis op de Antillen, maar waar is Nederland?', *Trouw* 19 februari 2019.

Marijnissen 2020

H. Marijnissen, 'Acht jaar na de ontmanteling van de Antillen: Het Statuut is dood, leve het convenant!', *Trouw* 20 februari 2020.

Van Marrewijk 2020

T. van Marrewijk, Hulpverleners Curaçao: 'Armoede was er al, maar wordt steeds schrijnender', *Nu.nl* 11 juli 2020.

Mole 2000

N. Mole, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2000, [echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-09\(2000\).pdf](https://echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-09(2000).pdf).

Molijn 2020

C. Molijn, 'De slavernij op Curaçao had vele gedaanten', *NRC* 14 augustus 2020.

Nolan 2019-A

A. Nolan, 'Children's Economic and Social Rights', in: U. Kilkelly en T. Liefwaard (red.), *International Human Rights of Children*, Springer Singapore 2019, p. 239-258.

Nolan 2019-B

A. Nolan, 'Article 27 The Right to a Standard of Living Adequate for the Child's Development', in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Nolan en Pells 2020

A. Nolan en K. Pells, Children's Economic and Social Rights and Child Poverty: The State of Play, *The International Journal of Children's Rights* 2020 28-1, p. 111–132.

Ombudsman van Curaçao 2018

Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen- c.q. vluchtelingenbeleid, Willemstad: Ombudsman van Curaçao 2018.

Oostindie & Klinkers 2001

G. Oostindie & I. Klinkers, *Het Koninkrijk in de Caraïben. Een korte geschiedenis van het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1940-2000*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2001.

Oostindie 2019

G. Oostindie, 'De Venezolaanse gevaren voor Aruba Bonaire en Curaçao', *Spectator Clingendael* 17 april 2019, spectator.clingendael.org.

Palmar 2019

D. Palmar, 'Hunger sparked by food shortages and hyperinflation is overwhelming hungry Venezuelans', *Miami Herald* 6 januari 2019.

Paoletti 2020

S. Paoletti, 'Working Toward Recognition of the Rights of Migrant and Refugee Children', in: J. Todres and S. King (red.), *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, Oxford: Oxford University Press 2020.

Peleg en Tobin 2019

N. Peleg en J. Tobin, 'Article 6 The Right to Life, Survival and Development' in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Pobjoy 2015

J.M. Pobjoy, The Best Interests of the Child Principle as an Independent Source of International Protection, *International and Comparative Law Quarterly* 2015-64/327.

Pobjoy 2019

J.M. Pobjoy, 'Article 22 Refugee Children' in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Pobjoy en Tobin 2019

J.M. Pobjoy en J. Tobin, 'Article 10 The Right to Family Reunification' in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Van der Pot/Elzinga, De Lange en Hoogers 2014

D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

ProFacto 2018

RoFacto, *Evaluatie van de Wet toelating en uitzetting BES*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2018.

R4V 2019

End-of-year report Caribbean sub-region, Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela 2019, data2.unhcr.org/en/situations/platform.

R4V 2020

Education Sector Background Notes, Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela 2020, r4v.info/en/documents/details/77890.

Raad voor de Rechtshandhaving 2014

Detentie inrichting in Curaçao. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de kwaliteit en de veiligheid van de gedetineerden en inrichtingspersoneel in de penitentiaire inrichting op Curaçao, Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving 2014.

Raad voor de rechtshandhaving 2015

BUREAU VOOGDIJRAAD CURAÇAO, Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het Bureau Voogdijraad in Curaçao, Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving 2015.

Raad voor de Rechtshandhaving 2020

Vreemdelingenbewaring in Curaçao. Een onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de bejegening van in bewaring gestelde vreemdelingen in Curaçao, Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving 2020.

Van Raak 2013

R. van Raak, 'Miljoenen voor de maffia', 6 maart 2013, <https://www.sp.nl/column/ronald-van-raak/2013/miljoenen-voor-maffia>.

Rap 2017

S. Rap, Het recht om gehoord te worden: General Comment No. 12 nader beschouwd, JIP 2017-2.

Report of the Kingdom of the Netherlands 2020

Report of the Kingdom of the Netherlands under article 44 of the Convention on the Rights of the Child (combined fifth and sixth periodic reports), Rijksoverheid 2020, rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/05/report-of-the-kingdom-of-the-netherlands-answers-to-questions-1-33.

Van Rijn 2019

A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

Rodrigues 2020

P. Rodrigues, 'Protection of Minors in European Migration Law', in: M. Klaassen, S. Rap, P. Rodrigues en T. Liefwaard (red.), *Safeguarding Children's Rights in Immigration Law*, Cambridge – Antwerpen – Chicago: Intersentia 2020.

Rodrigues en Stein 2016

P. Rodrigues en J. Stein, 'The Prevention of Child Statelessness at Birth: A Multi-level Perspective', in: T. Liefwaard en J. Sloth-Nielsen (red.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Leiden: Brill 2016.

Roe 2016

A.E. Roe, *The Sound of Silence: Ideology of National Identity and Racial Inequality in Contemporary Curaçao* (diss. Florida International University), Florida: FIU

Electronic Theses and Dissertations 2590 2016, <https://digitalcommons.fiu.edu/etd/2590>.

Rogier en Biegelaar 2018

L.J.J. Rogier en M.C.P.A. Biegelaar, *Het vreemdelingenrecht in Curaçao*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Saleh 2006

J.M. Saleh, 'De constitutionele monarchie en koninkrijksverhoudingen vanuit Antilliaans perspectief', in: D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Saleh 2011

J.M. Saleh, 'Staatsrechtelijke- en constitutionele ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk één jaar na de opheffing van de Nederlandse Antillen', in: J.M. Saleh, *Constitutionele- en rechtsstatelijke verhoudingen in de landen van het Koninkrijk, in het bijzonder in de Caribische landen van het Koninkrijk; Twee redevoeringen van prof. mr. J.M. Saleh*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 17-34.

Samson 2020

J. Samson, 'Acht maanden zonder privacy': gevangenis Curaçao maakt indruk op Kamerleden', *Caribisch Netwerk* 2 februari 2020, caribischnetwerk.ntr.nl/2020/02/02/.

Schellekens 2012

J. Schellekens, *De rijke geschiedenis van Curaçao. Indianen, de WIC en invasies*, Amsterdam: Caribpublishing/B/V/ Uitgeverij SWP 2012.

Smyth 2019

C. M. Smyth, Towards a Complete Prohibition on the Immigration Detention of Children, *Human Rights Law Review* 2019-19, p. 1-36.

Staring 2015

R. Staring, Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten, *Justitiële verkenningen* 2015-41/2.

Steering Committee on Partnerships for SIDS 2016

Partnerships for Small Island Developing States, Steering Committee on Partnerships for SIDS in collaboration with United Nations Department of Economic and Social Affairs 2016.

Tobin 2019-A

J. Tobin 'Article 24 The Right to Health' in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Tobin 2019-B

J. Tobin 'The Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography' in: Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Tobin en Seow 2019-A

J. Tobin en F. Seow, 'Article 7 The Rights to Birth Registration, a Name, Nationality, and to Know and Be Cared for by Parents' in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Tobin en Seow 2019-B

J. Tobin en F. Seow, 'Article 34 Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse', in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Tobin en Marshall 2019

J. Tobin en C. Marshall, 'Article 39 The Right to Reintegration and Recovery', in: J. Tobin (red.) *The UN Convention on the Rights of the Child. A commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019.

Todres 2019

J. Todres, Violence, Exploitation, and the Rights of the Child, in: U. Kilkelly en T. Liefaad (red.), *International Human Rights of Children*, Springer Singapore 2019, p. 215-237.

Tomasevski 2001

K. Tomasevski, *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Gothenburg: Novum Grafiska AB 2001.

UNHCR 2020

Venezuela Situation. January-August 2020. Response in the Americas, UNHCR 2020, reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Venezuela%20Situation%20Update%20-%20Jan-Aug%202020.pdf.

UNICEF 2013

De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao, UNICEF 2013, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 31839, 294.

US Department of State 2018

Trafficking in Persons Report June 2018, Department of State of the United States of America 2018, www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/282798.pdf.

US Department of State 2019

Trafficking in Persons Report June 2019, Department of State of the United States of America 2019 www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf.

Vandenhoe en Türkelli 2020

W. Vandenhoe en G. E. Türkelli, 'The Best Interest of the Child', in: J. Todres en S. King (red.), *The Oxford Handbook of Children's Rights Law*, Oxford: Oxford University Press 2020.

Veenendaal en Oostindie 2017

W. Veenendaal en G. Oostindie, Head versus heart: The ambiguities of non-sovereignty in the Dutch Caribbean, *Regional & Federal Studies* 2018-28/1, p. 25-45.

Van der Velden 2011

B. D. van der Velden, *Ik lach met Grotius, en alle die prullen van boeken. Een rechtsgeschiedenis van Curaçao*, Amsterdam: Carib Publishing/B.V. Uitgeverij SWP 2011.

Visscher 2018

M. Visscher, 'Directeur Amnesty Venezuela: 'Als je bezig bent met overleven, heb je weinig tijd voor activisme'', Amnesty International 2018, amnesty.nl/wordt-vervolgd/directeur-amnesty-venezuela-als-je-bezig-bent-met-overleven-heb-je-weinig-tijd-voor-activisme.

De Wit & Goudappel 2019

J. de Wit en F. Goudappel, 'Mensenrechtenverdragen en hun werking in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden', in: A.D. Marchena-Slot, O.E. Kostrezewski en L.J.J. Rogier (red.), *Fundamentele rechten in Curaçao*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

Zwart 2018

R. Zwart, 'Exclusief interview Blok: 'Bereiken van akkoord met Venezuela was niet makkelijk', *Curaçao.nu* 8 april 2018.

VN- EN RAAD VAN EUROPA-DOCUMENTEN

CPT CoE 2014

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 25 augustus 2015, CPT/Inf (2015).

Independent Expert for the United Nations study on violence against children 2006

Algemene Vergadering van de VN, sessie 61, *Rights of the child, Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children* (2006), A/61/299, ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Study/Pages/StudyViolenceChildren.aspx.

Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty 2019

Algemene Vergadering van de VN, sessie 74, *Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty, Global study on children deprived of liberty* (2019), A/74/136, digitallibrary.un.org/record/3813850.

Tomaševski 1998

K. Tomaševski, *Preliminary report of the Special Rapporteur on the Right to Education submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1998/33, E/CN.4/1999/49*.

UNHCR 2018

Guidance note on the outflow of Venezuelans, UNHCR maart 2018.

UNHCR 2019

Guidance Note on international protection considerations for Venezuelans, UNHCR mei 2019.

VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten 1999

VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13) Adopted at the Twenty-first Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (1999) E/C.12/1999/10.

VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten 2000

VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten, *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12) Adopted*

- at the Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), E/C.12/2000/4.
- VN-Comité tegen foltering 2018-A
VN-Comité tegen foltering, *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands* (2018), CAT/C/NLD/CO/R.7.
- VN-Comité tegen foltering 2018-B
VN Comité tegen foltering, *General comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22 (2017)*, CAT/C/GC/4.
- VN-Kinderrechtencomité 2003
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) (2003)*, CRC/GC/2003/5.
- VN-Kinderrechtencomité 2005
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin (2005)*, CRC/GC/2005/6.
- VN-Kinderrechtencomité 2007
Day of General Discussion on 'Resources for the Rights of the Child-Responsibilities of States', Recommendations (2007), www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/DiscussionDays.aspx.
- VN-Kinderrechtencomité 2009-A
VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations: Netherlands (2009)*, CRC/C/NLD/CO/327.
- VN-Kinderrechtencomité 2009-B
VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard (2009)*, CRC/C/GC/12.
- VN-Kinderrechtencomité 2011
VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence (2011)*, CRC/C/GC/13.
- VN-Kinderrechtencomité 2013-A
VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) (2013)*, CRC/C/GC/14.
- VN-Kinderrechtencomité 2013-B
VN-Kinderrechtencomité, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), (2013)* CRC/C/GC/15.
- VN-Kinderrechtencomité 2015
VN-Kinderrechtencomité, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands (2015)*, CRC/C/NDL/CO/4 (2015).
- VN-Kinderrechtencomité 2016
VN-Kinderrechtencomité, *General Comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4) (2016)*, CRC/C/GC/19.
- VN-Kinderrechtencomité 2019
VN-Kinderrechtencomité 2019. *List of issues prior to reporting (2019)*, CRC/C/NLD/QPR/5-6, 5b.

VN-Kinderrechtencomité en VN Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-A
VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden, *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration (2017)*, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22.

VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden 2017-B
VN-Kinderrechtencomité en VN-Comité voor Arbeidsmigranten en hun Familieleden, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return (2017)*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

VN-Mensenrechtenraad 2017

VN-Mensenrechtenraad, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Netherlands (2017)*, A/HRC/36/15.

Wet- en regelgeving, richtlijnen en beleid

Internationale en Europese verdragen en richtlijnen

- Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Economische Gemeenschap (LGO-Besluit).
- Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).
- Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.
- Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten ratificeerde het Koninkrijk.
- *Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*, 10 September 2019, CRC/C/156.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).
- Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).
- Internationaal Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (VN-antifolterverdrag).
- Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK).
- Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Palermo Protocol).
- Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, 27 september 2019 (A/HRC/RES/42/25).
- Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (VN-Vluchtelingenverdrag).
- Verdrag betreffende de werking van de EU.
- Verdrag tot beperking der staatloosheid (Staatloosheidverdrag).
- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag).

Koninkrijkswet- en regelgeving

- Reglement voor de Gouverneur van Curaçao.
- Rijkswisumwet.
- Rijkswet op het Nederlanderschap.
- Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Curaçaose wet- en regelgeving en beleid

- Beleidsdocument van de minister van Justitie van Curaçao ter zake verzoeken op grond van artikel 3 EVRM.
- Herziene Instructie aan Gezaghebbers inzake de toepassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting van Curaçao.
- Interne circulaire van de minister van Justitie van Curaçao ter zake vreemdelingenbewaring bij minderjarigen.
- Landsverordening administratieve rechtspraak.
- Landsverordening toelating en uitzetting.
- Toelatingsbesluit.

Jaarverslagen en onderlinge regelingen op koninkrijksniveau

Jaarverslagen

- Jaarverslag 2018 van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied.
- Jaarverslag 2019 van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied.
- Jaarplan 2020 Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied.

Onderlinge regelingen

- Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen de landen op het gebied van de vreemdelingenketen.
- Protocol Flexpool Koninklijke Marechaussee.

Nederlandse Kamerstukken

Kamerstukken II 1953/54, 3517, nr. 2.
Kamerstukken II 2010/11, 32500-IV, nr. 50.
Kamerstukken II 2010/11, 32850, nr. 2.
Kamerstukken II 2013/14, 33750-IV, nr. 37.
Kamerstukken II 2015/16, handelingen nr. 103, item 10.
Kamerstukken II 2016/17, 29653, nr. 30.
Kamerstukken II 2017/18, aanhangsel van de handelingen nr. 2147.
Kamerstukken I 2017/18, 29653-A.
Kamerstukken II 2017/18, 29653, nr. 40.
Kamerstukken II 2017/18, 34775-IV, nr. 43.
Kamerstukken II 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 664.
Kamerstukken II 2018/19, aanhangsel van de handelingen nr. 1522.
Kamerstukken II 2018/19, 21501-02, nr. 1972.
Kamerstukken I 2018/19, 29653-C.
Kamerstukken I 2018/19, 29653-E.
Kamerstukken II 2018/19, 29653, nr. 47.
Kamerstukken II 2018/19, 29653, nr. 56.
Kamerstukken II 2018/19, 29653, nr. 58.
Kamerstukken I 2018/19, 35099 (R2114)-A.
Kamerstukken II 2018/19, 35099 (R2114), nr. 12.
Kamerstukken II 2019/20, handelingen nr. 73, item 3.
Kamerstukken II 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1323.
Kamerstukken II 2019/20, aanhangsel van de handelingen nr. 1954.
Kamerstukken II 2019/20, 33845, nr. 41.
Kamerstukken II 2019/20, 35300-X, nr. 71.
Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 65.
Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 18.
Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 25.
Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 37.
Kamerstukken II 2019/20, 35420, nr. 76.

Rechtspraak

Rechtspraak Curaçao

- Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, 30 april 2019, zaaknummer: Lar CUR2019 01436.
- Gerecht in eerste aanleg Curaçao, 20 november 2020, ECLI:NL:OGEAC:2020:262.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 23 november 1983, zaaknr. 8919/80 (*Van der Mussele t. België*).
- EHRM 2 mei 1997, zaaknr. 30240/96 (*D. t. het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 18 januari 2001, zaaknr. 27238/95 (*Chapman t. het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 12 oktober 2006, zaaknr. 13178/03 (*Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*).
- EHRM 29 januari 2008, zaaknr. 13229/03 (*Saadi t. het Verenigd Koninkrijk*).
- EHRM 10 mei 2010, zaaknr. 25965/04 (*Rantsev t. Cyprus en Rusland*).
- EHRM 21 januari 2011, zaaknr. 30696/09 (*M.S.S. t. België*).
- EHRM 9 januari 2012, zaaknrs. 39472/07 en 39474/07 (*Popov t. Frankrijk*).
- EHRM 23 februari 2012, zaaknr. 27765/09 (*Hirsi Jamaa e.a. t. Italy*).
- EHRM 4 november 2014, zaaknr. 29217/12 (*Tarakhel t. Zwitserland*).
- EHRM 22 november 2016, zaaknr. 25794/13 en 28151/13 (*Abdullahi Elmi en Aweys Abubakar t. Malta*).
- EHRM 4 april 2017, zaaknr. 39061/11 (*Thimothawes t. België*).

Bijlage

Lijst gespreksonderwerpen semi-gestructureerde interviews

- Ervaringen met ongedocumenteerde kinderen in Curaçao vanuit de functie van de respondent.
- De leefomstandigheden van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.
- Aantal ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.
- Uitdagingen ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.
- De samenwerking tussen Curaçaose en Nederlandse professionals ten aanzien van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao.

Over de auteurs

Chrisje Sandelowsky-Bosman, LL.M. is promovenda aan de Rechtenfaculteit en de faculteit *Governance and Global Affairs* van de Universiteit Leiden. Haar promotieonderzoek ziet op wereldburgerschap in het licht van duurzame ontwikkeling.

Prof. mr. dr. Ton Liefwaard is hoogleraar kinderrechten en vice-decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij bekleedt de UNICEF-leerstoel kinderrechten en is programmadirecteur van de *Master of Laws: Advanced Studies in International Children's Rights*. Hij doceert en publiceert over tal van kinderrechtenthema's, waaronder internationale kinderrechten, jeugdstrafrecht, detentie van kinderen, participatie en *access to justice*, en kinderrechten in de Cariben.

Dr. Stephanie Rap is universitair docent Kinderrechten bij de Afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. In haar onderzoek richt Stephanie zich op de participatie van kinderen en jongeren in juridische en administratieve procedures, zoals het vreemdelingenrecht, het jeugdstrafrecht en jeugdhulp en kinderbescherming. Daarnaast verzorgt zij onderwijs in het masterprogramma *Master of Laws: Advanced Studies in International Children's Rights* en de Master Jeugdrecht. Stephanie is lid van de redactie van het Tijdschrift voor Jeugd- en Kinderrechten.

Prof. dr. Flora Goudappel is hoogleraar Europees recht en decaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de *University of Curaçao*. Zij houdt zich bezig met de positie van de landen en gebieden overzee van de Europese Unie en (Europees) vluchtelingenrecht. Zij heeft in vele landen gedoceerd en op conferenties gesproken.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden zijn in 2019 en 2020 verschenen:

- MI-335 M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020
- MI-336 J. van Kralingen, *De ondeelbaarheid van het pand- en hypotheekrecht; deconstructie van een leerstuk. Een historisch-comparatieve studie* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 782 9
- MI-337 J.C.A. van Dam, *Guidance documents of the European Commission in the Dutch legal order*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-338 F. Jiang, *Greening' the WTO Ban on China's Export Duties. Should WTO law allow China to use export duties to protect the environment and, if so, in what manner?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-339 M.J.R. Broekema, *Cognitive Bias in the Judgment of Business Valuations and Valuers. How Systematic Patterns of Irrationality Affect Entrepreneurs, Legal Professionals and Business Valuers*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-340 H. Horii, *Child Marriage as a Choice. Rethinking agency in international human rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-341 R. de Graaff, *Concurrence in European Private Law* (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 134 8
- MI-342 J.M.M. van der Vliet, *The International Legal Protection of Environmental Refugees. A human rights-based, security and State responsibility approach*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 139 3
- MI-343 M. Samadi, *Normering en Toezicht in de Opsporing. Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 816 1
- MI-344 D.J. Verheij, *Credit rating agency liability in Europe. Rating the combination of EU and national law in rights of redress*, (diss. Leiden), The Hague: Eleven International Publishing 2020, ISBN 978 94 6236 144 7
- MI-345 P. Rustenburg, *Een algemene normtheorie toegepast op open normen in het belastingrecht*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-346 J.V.O.R. Doekhie e.a., *Invoering jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland: een verkenning naar een jeugdstrafrechtmonitor*, Den Haag: Boom criminologie 2020, ISBN 978-94-6236-151-5
- MI-347 A. Varga, *Establishing State Responsibility in the Absence of Effective Government*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-348 M. Darouei, *Managing a Sustainable Career in the Contemporary World of Work: Personal Choices and Contextual Challenges*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-349 N. Strohmaier, *Making Sense of Business Failure. A social psychological perspective on financial and legal judgments in the context of insolvency*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-350 S. Kouwagam, *How Lawyers Win Land Conflicts for Corporations. Legal Strategy and its Influence on the Rule of Law in Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-351 A.D. Sarmiento Lamus, *The proliferation of dissenting opinions in international law. A comparative analysis of the exercise of the right to dissent at the ICJ and the IACtHR*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-352 B. Ribeiro de Almeida, *Building land tenure systems. The political, legal, and institutional struggles of Timor-Leste*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-353 K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen. Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van de ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020
- MI-354 E.G. van 't Zand e.a., *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag. Een onderzoek naar de realiseerbaarheid en wenselijkheid van het betrekken van bestuurlijke boetes bij de VOG-*

- screening aan de hand van een casestudy naar handhaving en integriteit in de financiële sector, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 843 7
- MI-355 J. Boakye, *Understanding Illegal Logging in Ghana. A Socio-Legal Study on (non)Compliance with Logging Regulations*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-356 N. Sánchez, *International law and the sustainable governance of shared natural resources. A principled approach*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020, ISBN 978 94 0282 145 1
- MI-357 S.S. Arendse, *De uiterlijke verschijningsvorm in het strafrecht. Een analyse van de jurisprudentie van de Hoge Raad*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 844 4
- MI-358 J. Reef, M. Jelts & Y.N. van den Brink, *De PIJ-maatregel doorgelicht. Juridische grondslagen, populatiekenmerken, gedragsverandering en recidive*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, ISBN 978 94 6240 608 7
- MI-359 S. Guo, *Recognition of Foreign Bank Resolution Actions*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-360 B. Muscat, *Insolvency Close-out Netting: A comparative study of English, French and US laws in a global perspective*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-361 J.M. ten Voorde, S.V. Hellemons & P.M. Schuyt, *Discriminatie als strafbeïnvloedende omstandigheid bij strafbare feiten, Een rechtsvergelijkende studie*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 8710
- MI-362 F. Afandi, *Maintaining Order: Public Prosecutors in Post-Authoritarian Countries, the Case of Indonesia*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2020
- MI-363 R.M. Koenraadt, M.M. Boone, S.E. Rap & S. Kappert, *Financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht. Een onderzoek naar het verloop, de resultaten en mogelijke uitbreiding van verplicht financieel toezicht binnen het (jeugd)strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 933 5
- MI-364 J.J. Asscher, Y.N. van den Brink, H.E. Creemers, E. Huls, E.K. van Logchem, N. Lynch & S.E. Rap, *De strafmaat voor jeugdige daders van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven in internationaal perspectief*, Den Haag: Boom juridisch 2020, ISBN 978 94 6290 943 4
- MI-365 M.P.A. Spanjers, *Belastingbudget. Onderzoek betekenis budgettaire impact belastingen bij parlementaire vaststelling belastingwetgeving* (diss. Leiden), Den Haag: Flosvier 2021, ISBN 978 90 8216 072 7
- MI-366 J. Zhang, *The Rationale of Publicity in the Law of Corporeal Movables and Claims. Meeting the Requirement of Publicity by Registration?* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978 94 6236 210 9
- MI-367 B.C.M. van Hazebroek, *Understanding delinquent development from childhood into early adulthood in early onset offenders* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021, ISBN 978 94 6421 2723
- MI-368 M.R. Manse, *Promise, Pretence and Pragmatism - Governance and Taxation in Colonial Indonesia, 1870-1940* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021
- MI-369 M.E. Stewart, *Freedom of Overflight: - A Study of Coastal State Jurisdiction in International Airspace* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2021
- MI-370 M.T. Beumers, *De bescherming van immateriële contractuele belangen in het schadevergoedingsrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978-94-6290-962-5
- MI-371 C.M. Sandelowsky-Bosman, T. Liefwaard, S.E. Rap & F.A.N.J. Goudappel, *De rechten van ongedocumenteerde kinderen in Curaçao – een gezamenlijke verantwoordelijkheid*, Den Haag: Boom juridisch 2021, ISBN 978-94-6290-965-6