

Vergaderjaar 2025–2026

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

U

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 november 2025

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Buitenlandse Zaken over **de Internationale Menschenrechtenprocedures rapportage 2024**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 17 september 2025.
- De antwoordbrief van 3 november 2025.

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

¹ Samenstelling:

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

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

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 17 september 2025

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van uw voorganger gedateerd 23 mei 2025 waarin hij, mede namens de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid en Staatssecretaris Rechtsbescherming de Internationale Mensenrechtenprocedures rapportage 2024 heeft aangeboden.² De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen. Een afschrift van deze brief wordt gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is in het verslagjaar 2024 bij drie zaken tot een veroordeling van Nederland gekomen.³ Het gaat hier om respectievelijk schendingen van artikel 5 lid 1 onder f EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens: recht op vrijheid en veiligheid), artikel 3 EVRM (verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling) en artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven). De fractieleden van GroenLinks-PvdA vragen of u kunt aangeven welke individuele en/of algemene maatregelen u heeft genomen of voornemens bent te nemen om dergelijke soortgelijke schendingen in de toekomst te voorkomen.

In mei 2025 hebben negen lidstaten, waaronder Denemarken, Italië, Oostenrijk en België een gezamenlijke brief gepubliceerd waarin zij scherpe kritiek uiten op het EHRM.⁴ In de brief wordt gesteld dat het Hof zijn mandaat te ruim uitlegt en zich te veel mengt in nationale beleids-vrijheid rondom immigratie.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA stemmen van harte in met het besluit van de regering om deze brief niet mede te ondertekenen. Dit neemt niet weg dat deze leden het publiceren van een dergelijke brief een zeer zorgelijke ontwikkeling vinden. Deze zorg leidt tot de volgende vragen:

- Bent u het met deze leden eens dat dat kritiek van regeringsleiders op het EHRM het vertrouwen in de Europese rechtsorde ondermijnt?
- Welke gevolgen ziet u voor de naleving van het EVRM door lidstaten wanneer regeringsleiders openlijk twijfelen aan de legitimiteit van het Hof?
- Heeft u in EU- of Raad van Europa-verband gereageerd op de brief? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- Welke stappen onderneemt u om het belang van een onafhankelijk EHRM te onderstrepen richting partners zoals Italië, Denemarken en België? Trekt u hierbij op met gelijkgestemde landen? Zo ja, met welke landen, zo nee, waarom niet?

² Kamerstukken I 2024/25 32 735, T.

³ EHRM 23 april 2024 ECLI:CE:ECHR:2024:0423JUD007100816, 71008/16, inzake vreemdelingenbewaring; EHRM 22 oktober 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1022JUD002400820, 24008/20, over geweldsaanwending door BOA's; EHRM 10 december 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1210JUD000447021, 4470/21, betreffende gezinshereniging.

⁴ Geraadpleegd op: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf

- Welke positie neemt u zelf in wanneer het EHRM uitspraken doet die politiek gevoelig liggen of beleidswijzigingen vereisen?
- Bent u bereid om in de mensenrechtenrapportage 2025 expliciet te reflecteren op de omgang met- en naleving van EHRM-uitspraken, mede in het licht van deze brief?
- Hoe ziet u de toekomst van het EHRM en het EVRM-systeem als (steeds) meer lidstaten politieke druk op het Hof gaan uiten? Kunt u uiteenzetten welke waarde u toekent aan het EHRM en het EVRM-systeem? Wat gaat u doen om dergelijke politieke druk in de toekomst tegen te gaan?
- Welke rol kan Nederland spelen om de steun voor het Hof en de naleving van haar uitspraken te versterken binnen de Raad van Europa?
- Uit de juridische literatuur komt naar voren dat het EHRM over onvoldoende juridische middelen beschikt: er moeten steeds meer zaken worden behandeld terwijl het budget niet evenredig meegroeit.⁵ Hoe oordeelt u over de mate van financiering van het EHRM. Is die in uw optiek voldoende en zo ja, hoe reflecteert u dan op voornoemde zorg? Als deze leden het goed begrijpen dan heeft het Hof geen aparte begroting maar beslist het Comité van Ministers over de begroting van het Hof. Hiermee is het Hof afhankelijk van dat Comité hetgeen kan leiden tot spanning tussen rechterlijke onafhankelijkheid en financiële afhankelijkheid. Hoe kijkt u naar deze spanning – mede in het licht van de hiervoor aangehaalde brief van de negen lidstaten – en welke maatregelen zouden genomen kunnen worden teneinde deze mogelijke spanning weg te nemen en er voor zorg te dragen dat de begroting van het Hof niet afhankelijk is van politieke besluitvorming?

Onlangs is er een overeenkomst ondertekend tussen Oekraïne en de Raad van Europa over de oprichting van een *Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine*.⁶ De effectiviteit van dit tribunaal zal sterk afhankelijk zijn van stabiele, langjarige en voldoende financiering. Bent u voornemens zich in te zetten voor een financiering die aan die voorwaarden voldoet en daarin ook een substantiële bijdrage te leveren?

Israël heeft de status van *observer state* bij de Raad van Europa. Deze status kan ingevolge artikel 3 van het Statuut van Europa worden toegekend aan staten die de principes van de Raad van Europa onderschrijven, te weten: democratie, mensenrechten en rechtsstaat. Hoe ziet u de rol van Israël als *observer state* bij de Raad van Europa in het licht van de uitspraken van het Internationaal Hof van Justitie en het Internationaal Strafhof inzake het optreden van Israël in Gaza en de conclusies van toonaangevende mensenrechtenorganisaties en genocide experts zoals de International Association of Genocide Scholars (IAGS) dat er sprake is van genocide door Israël in Gaza?

Handelt Israël naar uw oordeel in overeenstemming met het EVRM, in het bijzonder de artikelen 2 (recht op leven), artikel 3 (verbod op foltering en onmenselijke behandeling) en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM (recht op bewegingsvrijheid)? Zo nee, welke consequentie verbindt u aan deze schendingen? Het Statuut van de Raad van Europa verlangt voorts dat er sprake is van oprechte en effectieve samenwerking⁷ bij het

⁵ Geraadpleegd op: ELI Case-Overload at the European Court of Human Rights: An Update.

⁶ Geraadpleegd op: Kamerbrief over oprichting Speciaal Tribunaal Misdrijf Agressie tegen Oekraïne d.d. 24 juli 2025.

⁷ Artikel 3 van het Statuut van de Raad van Europa: «*Every Member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as specified in Chapter I.*»

verwezenlijken van de doelstelling van de Raad van Europa zoals vervat in hoofdstuk 1 van het Statuut. Is van een dergelijke samenwerking ter verwezenlijking van de doelstellingen, naar uw oordeel sprake? Indien het antwoord op deze vraag negatief is, welke consequentie verbindt u aan deze conclusie?

Welke stappen onderneemt u om binnen de Raad van Europa het belang van de internationale rechtsorde en het naleven van humanitair en oorlogsrecht richting Israël te onderstrepen? Op welke wijze is dit onderwerp van gesprek binnen het Comité van Ministers en hoe is uw inbreng daarin? Bent u voornemens om de positie van Israël als *observer state* ter discussie te stellen en te pleiten voor de beëindiging van die status? Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet? Als deze laatste vraag in negatieve zin beantwoord wordt, hoe ziet u deze stellingname in relatie tot de eigenstandige verplichting van Nederland die voortvloeit uit artikel 1 van de Genocideconventie (1948), op grond waarvan verdragsluitende partijen een plicht hebben om genocidaal geweld te voorkomen (zodra er een reëel risico daartoe bestaat) en te bestraffen?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag voor **15 oktober 2025**.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2025

Op 17 september 2025 ontving ik het verzoek van uw commissie om nader in te gaan op een aantal vragen van de commissieleden van de fractie van GroenLinks-PvdA over de Rapportage 2024 – Internationale Mensenrechtenprocedures. Hierbij ontvangt u, gezien de vragen met betrekking tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, en gezien de vragen met betrekking tot de brief op initiatief van Denemarken en Italië, tevens als de Minister van Asiel en Migratie de beantwoording van deze vragen.

De beantwoording van de vragen is als volgt ingedeeld:

1. **Naleving van uitspraken**
Dit onderdeel gaat in op de vragen over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).
2. **De brief op initiatief van Denemarken en Italië**
In dit onderdeel wordt ingegaan op de vragen die verband houden met de brief van mei 2025, getekend door negen EU-lidstaten, over het EHRM in relatie tot asiel- en migratiebeleid.
3. **Toekomst EHRM en EVRM-systeem**
Onderdeel 3 gaat in op de inzet van het kabinet ten aanzien van de toekomst van het EHRM en het systeem van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).
4. **Speciaal tribunaal voor het misdrijf agressie tegen Oekraïne**
Onderdeel 4 betreft de vragen over het Speciaal Tribunaal misdrijf agressie.
5. **Israël en de Raad van Europa**
In dit onderdeel wordt ingegaan op de vragen die zijn gesteld over Israël en de Raad van Europa (RvE).

1. Naleving van uitspraken

De regering voert de uitspraken van het EHRM te goeder trouw uit, zowel voor wat betreft de individuele maatregelen die vereist zijn om een vastgestelde schending te herstellen, als wat betreft algemene maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van nieuwe, vergelijkbare schendingen. Het toezicht op de naleving van deze uitspraken ligt bij het Mensenrechtenoverleg van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (CM-DH). Het CM-DH wordt hierin ondersteund door een afdeling van het Secretariaat van de Raad van Europa, het «*Department for the Execution of Judgments*» (*Execution Department*). In alle zaken waarin het EHRM een schending ten aanzien van Nederland vaststelt, dient de regering uiterlijk zes maanden na het onherroepelijk worden van een uitspraak van het EHRM een «*Action Plan*» of plan van aanpak in. In deze *Action Plans* zet de regering uiteen welke individuele en algemene maatregelen genomen zijn of nog zullen worden genomen om de betreffende uitspraak van het EHRM uit te voeren en om in de toekomst vergelijkbare schendingen te voorkomen. Deze *Action Plans* zijn openbaar en kunt u terugvinden op de website van het *Execution Department*.⁸ In iedere rapportage over internationale mensenrechtenprocedures is een hoofdstuk opgenomen waarin de in het rapportagejaar genomen

⁸ Database van het *Execution Department*: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#\(f22execdocumenttypecollection%22:%22CEC%22\)](https://hudoc.exec.coe.int/eng#(f22execdocumenttypecollection%22:%22CEC%22)).

maatregelen tot tenuitvoerlegging van EHRM uitspraken en beslissingen van de VN-Verdragscomités worden beschreven. Over de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM waarin in 2024 een schending is geconstateerd zal in de komende rapportages worden gerapporteerd.

2. De brief op initiatief van Denemarken en Italië

Voor het kabinet staat de onafhankelijkheid van de rechter, nadrukkelijk ook die van het EHRM, voorop. Derhalve heeft het kabinet besloten de brief van mei 2025 over het EVRM die is ondertekend door negen lidstaten, niet te ondertekenen. Graag verwijs ik in dit kader naar de beantwoording van vragen van de leden Wilders en Vondeling (beiden PVV) en van het lid Piri (GroenLinks-PvdA) van 3 juli jl. Wel heeft Nederland en marge van de Europese Raad van 26 juni jl. uitgedragen de intentie achter deze brief te steunen, in zoverre deze betrekking heeft op de noodzaak voor de verdere aanscherping van het asiel- en migratiebeleid. Nederland heeft zich daarom aangesloten bij het initiatief van Denemarken en Italië om in dat opzicht opvolging te geven aan de brief, in lijn met motie Eerdmans.⁹ Binnen dit proces draagt het kabinet consequent de boodschap uit dat de legitimiteit van het EHRM niet in het gedrang mag komen en het niet de bedoeling is op de stoel van de rechter te gaan zitten. Graag verwijs ik u in dit kader ook naar de op 29 september jl. verstuurde Geannoteerde agenda van de formele JBZ-Raad, 13–14 oktober 2025.

Ook ten aanzien van uitspraken van het EHRM die politiek gevoelig liggen of beleidswijzigingen vereisen, staat voor het kabinet buiten kijf dat de onafhankelijkheid en legitimiteit van het EHRM op geen enkele wijze mogen worden aangetast. Dat behelst dat het kabinet zich committeert aan tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM, ongeacht de uitkomst en implicaties.

Zoals hiervoor is beschreven wordt in iedere rapportage een hoofdstuk opgenomen met daarin de in het rapportagejaar genomen maatregelen tot tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. In de rapportage wordt verslag gedaan en aan de hand van die gegevens is het aan alle betrokkenen om hierover te reflecteren.

3. Toekomst EHRM en EVRM-systeem

Het kabinet hecht veel waarde aan het EVRM en zijn toezichtmechanisme, inclusief het EHRM. Het EVRM-systeem, internationaal geroemd als meest effectief mensenrechtensysteem ter wereld, is een belangrijke pijler van de democratische rechtsstaat in Europa. Het kabinet is er veel aan gelegen om deze pijler te beschermen en versterken. Dit betekent overigens niet dat er geen discussie kan plaatsvinden over hoe de toepassing van het EVRM zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Dit mag echter niet uitmonden in politieke druk op de rechters van het EHRM, noch op het EHRM als instituut. Het kabinet zet zich in het kader van het opvolgings-traject van de hiervoor genoemde brief van de negen lidstaten consequent in voor het behoud van de onafhankelijkheid en het gezag van het EHRM.

Ten aanzien van de naleving van de uitspraken van het EHRM neemt Nederland structureel actief deel aan het Mensenrechtenoverleg van het Comité van Ministers (CM-DH) van de RvE, dat toezicht houdt op naleving van uitspraken van het EHRM door lidstaten. In dit verband, maar ook bilateraal, spreekt Nederland lidstaten aan op hun verantwoordelijkheden

⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 962.

bij de tenuitvoerlegging van uitspraken van het EHRM. Op internationaal niveau is de naleving van uitspraken van het EHRM bovendien een voorwaarde voor effectieve grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van onder andere strafrecht en migratie. Ook heeft Nederland in 2025, evenals in voorgaande jaren, het *Human Rights Trust Fund* van de RvE gesteund met een bijdrage van EUR 100.000. Deze gelden worden gebruikt om RvE-lidstaten te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van uitspraken van het EHRM.

Het klopt dat het EHRM te kampen heeft met een achterstand ten gevolge van het grote aantal zaken dat aanhangig wordt gemaakt. Nederland heeft derhalve, samen met gelijkgezinde lidstaten, tijdens de budgetonderhandelingen van de RvE succesvol gepleit voor meer en structurelere financiering voor het EHRM uit het basisbudget. Hiermee wordt geprobeerd tegemoet te komen aan het spanningsveld tussen rechterlijke onafhankelijkheid en financiële afhankelijkheid.

4. Speciaal tribunaal voor het misdrijf agressie tegen Oekraïne

De verdragstekst die Oekraïne en de RvE op 25 juni jl. ondertekenden waarmee het *Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine* werd opgericht, is een resultaat van meer dan twee jaar aan onderhandelingen tussen 36 landen, waaronder Nederland. In deze onderhandelingen heeft Nederland consistent het belang benadrukt van brede internationale en financiële steun voor het agressietribunaal. De brief aan de Tweede Kamer van 24 juli jl. licht toe dat dit een pijler is van de Nederlandse onderhandelingsinzet voor een mogelijk Nederlands gastlandschap en de voorwaarden die Nederland daaraan stelt. In dit kader verwijs ik u tevens naar de brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober jl., waarin het vervolg op het gastlandaanbod voor de huisvesting in Nederland, inclusief de daarbij behorende fasen, wordt toegelicht. Nederland is als verdragspartij bereid financieel bij te dragen aan het agressietribunaal en heeft hiervoor een bedrag van EUR 16 miljoen structureel per jaar gereserveerd om de toekomstige contributie te betalen. Ook voor het mogelijke gastlandschap is een bedrag van EUR 66 miljoen gereserveerd ten behoeve van huisvestingskosten. Beide gereserveerde budgetten vallen onder de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

5. Israël en de Raad van Europa

De staat Israël heeft niet de status van *observer state* bij de RvE. Het Israëliëse parlement, de *Knesset*, heeft wel *observer status* bij de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. Leden van de *observer* delegatie mogen zitting nemen in de Vergadering, maar hebben geen stemrecht. Daarnaast is het Statuut van de Raad van Europa op parlementen met *observer status* niet van toepassing. *Observer status* bij de Parlementaire Vergadering bij de Raad van Europa wordt toegekend door de Parlementaire Vergadering, op voorstel van het Bureau van de Parlementaire Vergadering. Het is dan ook aan de Parlementaire Vergadering zelf om zich hierover te buigen. De regels van de Parlementaire Vergadering geven overigens geen regeling voor het afnemen van deze status. Voor het Comité van Ministers is hierin geen rol. Het EVRM is niet van toepassing, omdat Israël geen partij is bij het verdrag.

Ten aanzien van de vragen die betrekking hebben op het Genocideverdrag (1948) en genocidaal geweld merkt het kabinet op dat het in de regel terughoudend is om situaties als genocide te kwalificeren. Op dit moment speelt deze kwestie in de rechtszaak van Zuid-Afrika tegen Israël bij het Internationaal Gerechtshof (IGH). Nederland wil niet vooruitlopen op de uitspraak van het IGH in deze zaak.

Tot slot

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel