

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2190

Vragen van het lid **Kröger** (GroenLinks) aan de Minister-President en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *strengere regels voor schepen die migranten redden op de Middellandse Zee* (ingezonden 1 maart 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 6 april 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1781 en 2152.

Vraag 1

Kent u het bericht¹ dat van de Italiaanse autoriteiten een reddingsschip van Artsen zonder Grenzen gedurende twintig dagen niet mag uitvaren om mensen op de Middellandse Zee te redden en dat de Italiaanse autoriteiten een boete van 10.000 euro aan Artsen zonder Grenzen hebben opgelegd voor het achterhouden van informatie over een reddingsactie waarbij 48 migranten zijn gered? Zo ja, wat vindt u van deze maatregel?

Antwoord 1

Ja, het kabinet heeft hiervan kennisgenomen. Zie verder het antwoord op vragen 2 en 3.

Vraag 2 en 3

Klopt het dat de Italiaanse president op 2 januari jongstleden een gedragscode voor migrantenreddingsschepen heeft vastgesteld, waarin onder meer wordt voorgeschreven dat reddingsschepen direct na een reddingsactie toegang moeten vragen tot een haven en daar onmiddellijk naartoe moeten varen, op straffe van boetes die kunnen oplopen tot 50.000? Zo ja, wat is de precieze status van deze gedragscode en hoe verhoudt deze code zich tot Europese en internationale verdragsrechtelijke bepalingen? Bent u het met de stelling eens dat deze gedragscode in ieder geval op gespannen voet staat met de *United Nations Convention on the Law of the Sea*, de *International Convention for the Safety of Life at Sea*, de *Commission Guidance of the Facilitators Directive* van de Europese Commissie en het *Protocol against the smuggling of migrants by land, sea and air, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime*, waarin het

¹ NRC, 24 februari 2023, Italië legt ngo-reddingsschip aan de ketting na invoering strengere regels voor oppikken migranten (<https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/24/italie-legt-ngo-reddingsschip-aan-de-ketting-na-invoering-strengere-regels-voor-oppikken-migranten-a4157986>).

onmiddellijk hulpverlening aan mensen in nood op zee verplicht is gesteld en een uitzondering wordt gemaakt op gecriminaliseerde mensensmokkel voor humanitaire hulpverlening? Zo nee, waarom niet?
Bent u het eens met de stelling dat deze gedragscode levensreddende acties op de Middellandse Zee ernstig belemmert?

Antwoord 2 en 3

Het klopt dat sinds 3 januari jl., nadat het decreet daarvoor was ondertekend door de President van de Italiaanse Republiek op 2 januari jl., er een nieuwe gedragscode voor schepen die stelselmatig *Search and Rescue*-operaties (hierna: SAR-operaties) uitvoeren voor de kust van Italië van kracht is geworden. Op 23 februari jl. heeft het Italiaanse parlement het decreet goedgekeurd en daarmee heeft het de status van wet gekregen.

De nieuwe gedragscode bepaalt volgens de lezing van het kabinet dat 1) een schip dat stelselmatig SAR-operaties uitvoert over alle noodzakelijke toestemmingen van de vlaggenstaat moet beschikken en aan alle technische eisen moet voldoen om geschikt te zijn voor vervoer te water, 2) de drenkelingen aan boord tijdig moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid om internationale bescherming aan te vragen, 3) er onmiddellijk een veilige haven aangevraagd moet worden bij de verantwoordelijke autoriteiten en dat het schip daar onmiddellijk naar toe dient te varen en 4) dat alle vereiste informatie over de reddingsoperatie aan de verantwoordelijke autoriteiten moet worden verstrekt. Op niet-naleving van bovenstaande norm staan bestuurlijke sancties, zoals een boete.

Het is niet aan het kabinet om een oordeel te geven over de verenigbaarheid van deze Italiaanse wet met Europese en internationaalrechtelijke verdragen. Dat is voorbehouden aan een rechter. Het is aan de Europese Commissie, als hoedster van de EU-verdragen, om erop toe te zien dat de wetgeving verenigbaar is met het Unierecht. In algemene zin is het kabinet het eens met de stelling van de vraagsteller dat het internationaal recht staten en daarmee kapiteins van een schip varend onder een vlag van een staat verplicht onmiddellijk hulp te verlenen aan mensen in nood op zee. Voorts bepalen verdragen dat de staat in wiens opsporings- en reddingsgebied een drenkeling wordt gered de primaire verantwoordelijkheid heeft t.a.v. de coördinatie en samenwerking bij het vinden van een veilige haven. Staten dienen volgens het kabinet conform deze internationaalrechtelijke verplichtingen te handelen.

Vraag 4

Houden deze Italiaanse maatregelen verband met de door u aangekondigde gesprekken over maatregelen rond de bewaking van de EU-zee grenzen en het kunnen differentiëren naar «fatsoenlijke» non-gouvernementele organisaties (ngo's) en ngo's «die niet deugen» bij reddingsoperaties?² Wat is uw concrete inzet bij dit soort gesprekken?

Antwoord 4

De getroffen maatregelen door Italië betreffen geen EU-maatregelen en zijn unilateraal door Italië genomen. In EU-verband is recent wel het gesprek opnieuw opgestart over operaties in het Middellandse zeegebied, door het bijeen roepen van de *SAR-Contact Group*, onder leiding van de Commissie. Het kabinet heeft de afgelopen jaren meermaals opgeroepen tot duidelijke kaders en te komen tot goede afspraken tussen alle betrokken partijen om tot een normalisatie van de ontschepingspraktijk op de Middellandse Zee te komen, inclusief het vaststellen van SAR-zones en veilige havens en de opbouw van goed werkende kustwachten met voldoende capaciteit. Ook dient daarbij altijd het non-refoulement principe in acht te worden genomen. Deze afspraken moeten bijdragen aan een voorspelbaar en verantwoordelijk mechanisme voor personen die tijdens een SAR-operatie zijn gered. Hier ligt wat Nederland betreft een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle landen in het Middellandse Zeegebied; het is niet vanzelfsprekend dat SAR-operaties van (commerciële) schepen altijd uitmonden in ontschepping in de EU. Dit geldt temeer omdat verreweg de meeste van deze SAR-operaties plaatsvinden in de SAR-zones van Noord-Afrikaanse landen, soms op slechts geringe

² NOS Vraaggesprek met de Minister president, vrijdag 10 februari 2023 (http://www.npostart.nl/nos-gesprek-minister-president/10-02-2023/POW_05507911).

afstand van de kust. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat drenkelingen conform de bestaande internationaalrechtelijke kaders naar een veilige haven dienen te worden gebracht. Dat kan ook in een land zijn van waaruit men vertrokken is. Wanneer een EU-lidstaat betrokken is bij een SAR-operatie dient deze er zorg voor te dragen dat ontschepping van drenkelingen niet plaatsvindt in strijd met het principe van non-refoulement.

Vraag 5

Bent u het eens met de stelling dat ngo's zoals Artsen zonder Grenzen hier worden gestraft voor het redden van mensen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid om overleg te zoeken met uw Italiaanse ambtgenoot om humanitaire reddingsoperaties niet te hinderen of te blokkeren? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid om in het individuele geval van het Artsen zonder Grenzen reddingsschip *Geo Barents* de Italiaanse autoriteiten te verzoeken om de opgelegde *administrative detention* onmiddellijk te schorsen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het kabinet waardeert de inzet van ngo's om mensen in nood op zee te redden. Tegelijkertijd dienen de activiteiten van private schepen, die in SAR-zones stelselmatig drenkelingen aan boord nemen, niet behulpzaam te zijn bij het in stand houden van criminele activiteiten van mensensmokkelaars die mensenlevens op het spel zetten. Het is aan de nationale (opsporings)autoriteiten hier onderzoek naar te doen en zo nodig over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. Dat hangt af van nationale wetgeving in het betreffende land. In Nederland is deze bevoegdheid voorbehouden aan het Openbaar Ministerie.

Het kabinet is daarmee niet voor het strafbaar stellen van hulp aan mensen in nood op zee door organisatie, zoals ngo's, die handelen op basis van humanitaire gronden, maar wil de strafbaarstelling niet principieel bij wet uitsluiten. Zie daarover het antwoord op vraag 6. Ten slotte mengt het kabinet zich niet in de (individuele) rechtsgang van andere EU-lidstaten.

Vraag 6

Wat vindt u ervan dat Nederland, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, de uitzonderingsclausule voor humanitaire hulpverlening niet heeft geïmplementeerd? Bent u bereid om de door de Europese Commissie in de *Commission Guidance* voorgestelde uitzonderingsclausule voor humanitaire hulpverlening op te nemen in de Nederlandse strafwetgeving voor mensensmokkel? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid om in EU-verband het belang van humanitaire hulpverlening en de onmisbare rol daarbij van ngo's zoals Artsen zonder Grenzen op zee te benadrukken en belemmeringen daarbij te helpen wegnemen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Bij de implementatie van de Richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, is als gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement, de humanitaire uitzonderingsclausule niet overgenomen in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling van mensensmokkel).³ Reden daarvoor was, aldus het amendement, het veronderstelde risico dat van de open geformuleerde uitzonderingsclausule misbruik zou kunnen worden gemaakt, terwijl de bestaande strafuitsluitingsgronden voldoende ruimte bieden om in de situatie waarin sprake is van handelen op humanitaire gronden te voorzien in straffeloosheid.⁴ Dat op humanitaire gronden is gehandeld kan nu al worden meegewogen in een strafrechtelijk onderzoek: op grond van een algemene strafuitsluitingsgrond – zoals overmacht in noodtoestand – kan die omstandigheid in de weg staan aan de strafbaarheid van mensensmokkel. Indien in een strafrechtelijk onderzoek aan het licht komt dat de betrokkene heeft gehandeld op humanitaire gronden, kan het Openbaar Ministerie zelf besluiten om niet over te gaan tot strafvervolging. Wanneer het handelen op

³ Richtlijn 2002/90/EG.

⁴ Vgl. Kamerstuk 29 291, nr. 11, vergaderjaar 2003–2004 en Handelingen I, 7 december 2004, EK 8-390

humanitaire gronden pas na het instellen van vervolging aan het licht komt, dan kan ten overstaan van de rechter een beroep op zo'n algemene strafuitsluitingsgrond worden gedaan. Het voorgaande vindt bevestiging in jurisprudentie van de Hoge Raad. Daarin wijst het hoogste rechtscollege, mede op grond van de aangehaalde wetsgeschiedenis, voor situaties waarin een beroep op een dergelijke strafuitsluitingsgrond kan worden aanvaard in het bijzonder op «gevallen van humanitaire bijstand zonder enig oogmerk van eigen bevoordeling aan een vreemdeling van wie aannemelijk is dat hij in een zijn leven of veiligheid bedreigende noodsituatie verkeert en aan wie bij zijn vlucht redelijkerwijze niet op andere wijze hulp kan worden geboden dan door hem wederrechtelijk over de grens met Nederland te brengen of in Nederland verder te brengen.»⁵ Tegen die achtergrond acht het kabinet het niet nodig om te voorzien in een expliciete humanitaire uitzonderingsgrond.

Vraag 7

Kunt u deze vragen beantwoorden voorafgaand aan het commissiedebat over de komende JBZ-Raad?

Antwoord 7

Dat is niet gelukt, omdat het kabinet de antwoorden op de vragen van de leden Ceder (ChristenUnie) en Podt (D66) (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2191) tegelijkertijd met deze antwoorden aan uw Kamer wilde aanbieden.

⁵ HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:888.