

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

Nr. 535

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Buitenlandse Zaken over de recente ontwikkelingen rond het schip «Sea-Watch 3» en het besluit om deel te nemen aan een ad hoc oplossing in EU-verband. Voordat ik op deze punten inga, hecht ik er aan om in deze de verantwoordelijkheid van Nederland als vlaggenstaat te beschrijven.

Vlaggenstaatverantwoordelijkheid en rol Nederland

Het schip «Sea-Watch 3», van de Duitse ngo Sea-Watch, staat in het Nederlandse scheepsregister ingeschreven en vaart daarmee onder de Nederlandse vlag. Het schip wordt niet gebruikt voor beroep of bedrijf en is derhalve geregistreerd als pleziervaartuig. Pleziervaartuigen zijn niet onderhevig aan veiligheids- en bemanningseisen en zijn ook niet gecertificeerd voor het structureel uitvoeren van reddingsoperaties in internationale wateren. Voor dergelijke schepen van organisaties met ideële doelstellingen is recentelijk een beleidswijziging doorgevoerd, met het oog op een veilige inzet van deze schepen in relatie tot de doelstellingen van de organisatie.¹

Schepen die de Nederlandse vlag voeren vallen onder de vlaggenstaatverantwoordelijkheid van Nederland. De plichten van de vlaggenstaat zijn neergelegd in Artikel 94 van het VN-Zeerechtverdrag. Uitgangspunt is dat iedere Staat doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht in administratieve, technische en sociale aangelegenheden uitoefent over schepen die zijn vlag voeren. Daarvoor is het onder meer noodzakelijk dat toegezien wordt op een aantal maatregelen betreffende het schip en de bemanning. Het derde en vierde lid van artikel 94 schrijft dergelijke maatregelen voor, onder meer t.a.v. de veiligheid en zeewaardigheid van het schip en de bekwaamheid van de bemanning.

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 199

Het VN-Zeerechtverdrag legt vlaggenstaten niet de verplichting op om een veilige haven voor de ontschepping van op zee geredde drenkelingen aan te wijzen of te organiseren. Wel heeft de Internationale Maritieme Organisatie in een richtlijn kust- en vlaggenstaten opgeroepen tot effectieve arrangementen om schepen de gelegenheid te bieden om tijdig op zee geredde drenkelingen aan wal te brengen in een veilige haven.² Het gaat hier om een richtlijn en niet om een verplichting. Uitgangspunt bij deze richtlijn was de situatie waarin een koopvaardijship zich bij toeval bevindt in de buurt van schip in nood en drenkelingen oppikt, en niet de situatie waarin schepen stelselmatig op zoek zijn naar migranten die zich op zee bevinden. Zoals uw Kamer bekend, werken UNHCR en IOM tezamen met de Europese Unie en de landen rond de Middellandse Zee sinds zomer 2018 aan een structureel ontschepingsarrangement voor de Middellandse Zee-regio. Maar dit heeft – zoals ook uit deze recente ontwikkelingen weer moge blijken – nog niet tot het wenselijke resultaat geleid.

Verloop ontwikkelingen tussen 22 december en 9 januari

Op 22 december jl. nam het schip «Sea-Watch 3» 32 drenkelingen aan boord. Volgens informatie gegeven door Sea-Watch, betrof het een groep migranten aan boord van een niet-zeewaardige rubberen boot die zich op dat moment circa 50 km uit de Libische kust bevond, in internationale wateren doch binnen de Libische *Search-and-Rescue* (SAR) zone. De boot had volgens Sea-Watch zelf geen noodsignaal afgegeven, maar was gelokaliseerd door een vliegtuig van een Franse ngo, *Pilotes Volontaires*³, die de positie had doorgegeven aan de Sea-Watch 3.

Ter plekke heeft Sea-Watch geconcludeerd dat er sprake was van een noodsituatie op zee en zijn de 32 opvarenden van de boot overgebracht naar de Sea-Watch 3, op grond van de verplichtingen om mensenlevens in nood op zee te redden die volgen uit o.a. het VN-Zeerechtverdrag, het Internationaal Verdrag voor het beschermen van mensenlevens op Zee en aanverwante richtsnoeren.

Sea-Watch heeft de Nederlandse, Italiaanse en Maltese Regionale Maritieme Coördinatie Centra (MRCC's) kort na de redding geïnformeerd over de ondernomen actie. Deze centra zijn verantwoordelijk voor het coördineren van reddingsoperaties in hun gebieden, alsook voor het aanwijzen van een veilige haven voor ontschepping van geredde drenkelingen.

Vervolgens heeft Sea-Watch de MRCC's van Malta, Italië en Nederland verzocht om een veilige haven in Europa voor ontschepping van de 32 migranten. De MRCC's van Malta en Italië hebben de kapitein doorverwezen naar het MRCC van Libië omdat de reddingsoperatie in de Libische SAR-zone plaatsvond.

Op 23 december jl. heeft de kapitein de MRCC's in de regio (i.c. Spanje, Frankrijk, Malta, Italië en Libië) en die van Duitsland en Nederland verzocht om een veilige haven. De Europese landen in kwestie hebben de kapitein van de Sea-Watch 3 aangegeven hier niet aan mee te kunnen werken omdat de operatie niet in de respectievelijke SAR-zones plaats had gevonden, terwijl Libië stelde dat de operatie zonder hun medeweten had plaatsgevonden. Op 24 december heeft de kapitein het verzoek herhaald. In deze context heeft de kapitein onder meer gewezen op de situatie in

² Annex bij Resolutie MSC 167(78) van 29 mei 2004 inzake de *Guidelines on the treatment of persons rescued at Sea*

³ <https://www.pilotes-volontaires.org/en/home/>

Libië en zijn oordeel gegeven dat drenkelingen niet terug naar Libië konden worden gebracht.

Naar aanleiding daarvan heeft Nederland, bij hoge uitzondering, op 26 december jl. een verzoek gestuurd naar MRCC's in de regio met het verzoek het schip toe te laten tot een veilige haven. Daarbij zijn ook Griekenland, Tunesië, Egypte en Turkije aangeschreven. Dit verzoek aan de landen in de regio is niet vanzelfsprekend, maar is gedaan vanwege het risico op een lange zwerftocht met alle humanitaire consequenties van dien en de mogelijke risico's voor het schip en de bemanning. Ook dit verzoek werd afgewezen dan wel bleef onbeantwoord.

Toen aan het verzoek geen gehoor werd gegeven, heeft Nederland samen met Duitsland op 28 december de Europese Commissie verzocht om de ontschepping van Sea-Watch 3 te coördineren. Daarbij heeft Nederland aangeboden om uit humanitaire overwegingen een evenredig aantal migranten over te nemen, mits een grotere en geografisch diverse groep lidstaten dat ook zou doen. Tevens is aangedrongen op een werkwijze in lijn met de conclusies van de Europese Raad van juni 2018. Dat wil zeggen, via de zogenoemde gecontroleerde centra. In tweede instantie, na afstemming met Duitsland, is gemeld dat Nederland maximaal zes migranten van Sea-Watch 3 zou overnemen.

Kort daarop werd duidelijk dat ook Malta een beroep deed op Europese solidariteit in verband met de aankomst van circa 250 migranten die de Maltese Kustwacht had gered. Vanaf dat moment heeft de Europese Commissie zijn inspanningen geïntensifieerd en verschillende Europese lidstaten gevraagd zowel Malta te helpen ontlasten als bij te dragen aan de ontschepping van de Sea-Watch 3 en een additioneel schip van de Duitse ngo Sea Eye (de Albrecht Penck), met 17 migranten aan boord.

In de tussentijd is regelmatig contact geweest tussen Sea-Watch en de Nederlandse overheid. Sea-Watch heeft in dat kader informatie gedeeld over de omstandigheden aan boord en de medische conditie van de opgepikte migranten.

Op 1 januari jl. is Malta door Nederland verzocht om het schip toe te laten tot de territoriale wateren van Malta (de 12-mijls zone) om het te laten schuilen voor van de verslechterende weersomstandigheden. Op 2 januari werd Nederland geïnformeerd dat hiermee was ingestemd.

Op 3 januari heeft Sea-Watch de Maltese autoriteiten om toestemming gevraagd om te mogen worden bevoorraad door twee andere schepen. Nederland heeft hierover eveneens contact gezocht met de verantwoordelijke autoriteiten.

Op 9 januari werd uiteindelijk door de premier van Malta en Commissaris Avramopoulos bekend gemaakt dat een oplossing was gevonden waaraan acht lidstaten bijdragen: Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal en Roemenië. Dezelfde dag heeft de Maltese kustwacht de migranten van de twee NGO-schepen aan wal gebracht. Daarbij heeft Malta de twee schepen geïnstrueerd om de wateren van Malta direct te verlaten en benadrukt niet nogmaals een dergelijke operatie te zullen faciliteren.

Ad hoc oplossing en Nederlandse bijdrage

Hoewel ik betreur dat – wederom – een ad hoc oplossing moest worden gezocht om een menselijke tragedie te voorkomen, stel ik uiteraard wel op prijs dat een oplossing is gevonden voor het schip en dat Malta de

drenkelingen toegang heeft geboden tot een veilige haven. Dankzij de inspanningen van de Commissie is een grotere en geografisch diverse groep lidstaten bereid gevonden om bij te dragen aan deze ontschepping. Het voorbeeld dat Roemenië geeft, verdient bijzondere waardering.

Voor Nederland betekent dit dat het de verantwoordelijkheid neemt voor zes migranten. Indien zij asiel aanvragen, zullen zij in Nederland de asielprocedure doorlopen. Wie geen recht heeft op asiel, moet terug naar het land van herkomst, waarbij de Europese Commissie assistentie heeft aangeboden. Overigens zijn nog niet alle details over de modaliteiten van ontschepping bekend. Deze worden op dit moment uitgewerkt tussen Malta, de Europese Commissie, EASO, Frontex en de deelnemende lidstaten.

Vervolg

Met het kabinet onderschrijf ik uiteraard de plicht om mensenlevens op zee te redden. Daarbij is het echter wel zaak dat dergelijke operaties niet bijdragen aan het in stand houden van de criminele activiteiten van mensensmokkelaars die, geholpen door dit soort goed bedoelde acties, mensenlevens op het spel zetten.

De ad hoc maatregelen in het kader van deze redding bieden geen oplossing voor dit structurele probleem. Ook constateer ik dat wederom nagenoeg dezelfde groep lidstaten solidariteit betoont.

Zoals meermaals met uw Kamer gewisseld, pleit Nederland voor een structurele oplossing waarbij direct na ontschepping een onderscheid wordt gemaakt tussen wie wel en wie niet recht heeft op internationale bescherming. De Europese Commissie heeft hiervoor reeds in juli 2018 een voorstel gedaan, op basis van de eerder genoemde conclusies van de Europese Raad. Voor wat betreft zij die recht hebben op internationale bescherming moeten afspraken worden gemaakt over EU-brede herplaatsing in geval van aanhoudende en disproportionele migratiedruk op betreffende lidstaat van aankomst, in lijn met de integrale EU-aanpak om illegale migratie naar Europa tegen te gaan. Wie geen recht heeft op bescherming, moet direct na aankomst op de Europese buitengrens worden geweigerd en teruggestuurd.

In het geval dat daadwerkelijk een structurele oplossing wordt ontwikkeld, is het kabinet bereid om solidariteit te tonen en verhoudingsgewijs bij te dragen aan de eventuele overname van migranten. Zonder een concreet perspectief op een dergelijke oplossing zal Nederland niet meer deelnemen aan ad hoc maatregelen in het kader van de ontschepping. Dit heb ik ook aan de Europese Commissie laten weten. Ik kijk dan ook met belangstelling uit naar de komende informele Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken begin februari, wanneer Commissaris Avramopoulos dit onderwerp zal agenderen.

Uit het bovenstaande volgt tevens dat Nederland in principe geen migranten meer zal overnemen van schepen van Sea-Watch. Zoals hierboven reeds gemeld, is Nederland hiertoe als vlaggenstaat ook niet verplicht. Er zal hierover nog een nader gesprek met Sea-Watch plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers