

Search and Rescue operations op de Middellandse Zee

BESTUURLIJK SIGNAAL

24 september 2018

OPENBAAR MINISTERIE



Koninklijke Marechaussee



Algemene gegevens

Opdrachtgever

Openbaar Ministerie, Landelijk Parket

Auteurs

Recherche Adviseur, Koninklijke Marechaussee
Beleidsmedewerker, Openbaar Ministerie

Contactpersonen

Persvoorlichting Landelijk Parket
Persvoorlichting Koninklijke Marechaussee

Ontvangers

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Handtekeningen

Mr. F.K.G. Westerbeke

Hoofdofficier van Justitie
Openbaar Ministerie, Landelijk Parket

(datum, plaats)

26/9/18, Rotterdam

BGen/Drs. P.J. Simpelaar

Commandant Landelijk Tactisch Commando
Koninklijke Marechaussee

(datum, plaats)



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. Inleiding	4
2. Doelstelling	4
3. Aanleiding	5
4. Opzet en uitvoering	6
5. Onderzoeksbevindingen	6
5.1 Categorisering van de ngo-schepen in Nederland	6
5.2 Wijze van registratie van de ngo-schepen in Nederland	7
6. Conclusie	8
Geraadpleegde wet- en regelgeving	9



Voorwoord

Voor u ligt het bestuurlijk signaal 'Search and Rescue operations op de Middellandse Zee'. Dit document is opgesteld door de Koninklijke Marechaussee en het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM). Het signaal is ingediend bij het Landelijk loket Bestuurlijke Signalen; een loket dat is ondergebracht bij het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Het LIEC zal het signaal formeel aanbieden aan de verantwoordelijke bewindspersonen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

1. Inleiding

Sinds 2013 proberen migranten op grote schaal per boot het Europese vasteland te bereiken. De route over zee is risicovol. Regelmatig komen boten met migranten in de problemen door overbelasting, met levensbedreigende of dodelijke situaties tot gevolg. Sinds 2015 komen op de Middellandse Zee jaarlijks duizenden bootvluchtelingen om het leven. In het jaar 2016 is volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) een recordaantal van 5.000 migranten verdronken.

Als reactie op de migrantenstroom op de Middellandse Zee heeft de Europese Unie een marine missie opgetuigd met als primaire doel grensbewaking. Diverse non-gouvernementele organisaties (ngo's) hebben zich ten doel gesteld om reddingsoperaties op de Middellandse Zee te ondersteunen. Dit betreft grote internationale ngo's die zich al tientallen jaren richten op een diversiteit van hulpverlening, maar ook kleinere nationale particuliere initiatieven die doorgaans specifiek zijn opgericht voor de migrantenproblematiek. Sinds eind 2016 is het aantal ngo's dat actief is in het Middellandse Zeegebied gestegen. Deze schepen nemen een groot deel van de SAR-operaties van bootvluchtelingen in het Middellandse Zeegebied rondom Libië voor hun rekening. Een deel van deze ngo's vaart met schepen die gekocht of gehuurd zijn door Nederlandse rechtspersonen, die in Nederland geregistreerd zijn en/of een Nederlandse vlag voeren.

2. Doelstelling

Een bestuurlijk signaal is een instrument aan de hand waarvan op basis van ervaringen uit een (opsporings)onderzoek structurele knelpunten, kwetsbaarheden en omissies in maatschappelijke processen (bijvoorbeeld beleid en regelgeving) inzichtelijk worden gemaakt die gelegenheid bieden tot het plegen van strafbare handelingen en zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak.

Dit bestuurlijk signaal is opgesteld met het doel om kwetsbaarheden in de wet- en regelgeving in Nederland inzichtelijk te maken met betrekking tot SAR-operaties in het Middellandse Zeegebied die worden uitgevoerd door ngo-schepen met een relatie tot Nederland, waarbij sprake is van veiligheidsrisico's en mogelijke strafbare handelingen. Het bestuurlijk signaal informeert over de noodzaak tot het nemen van bestuurlijke maatregelen door de probleemeigenaren, met het doel het toezicht op de schepen te vergroten en de geconstateerde misstanden gezamenlijk tegen te gaan.



3. Aanleiding

De SAR-operaties op de Middellandse Zee werden tot het aantreden van de nieuwe regering op 1 juni jl. gecoördineerd vanuit Italië door het *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) in Rome. Wanneer in een dergelijk geval een melding binnenkomt van een boot op zee in nood (bijvoorbeeld met behulp van een zogenaamde *distress call*) bepaalt het verantwoordelijke MRCC welk schip het beste in positie is om een SAR-operatie uit te voeren en stuurt dit schip naar de noodsituatie. In overleg met de Italiaanse kustwacht is de Libische kustwacht steeds vaker de coördinatie van reddingsoperaties van migranten op zich gaan nemen. De ngo's die in het gebied actief zijn verzetten zich echter fel tegen het feit dat de Libische kustwacht migranten terugbrengt naar Libië. Volgens onder meer Amnesty International ontbreekt het op Libisch grondgebied aan een *place of safety* waar migranten kunnen worden opgevangen met de waarborging van de fundamentele rechten van de mens.

Dit zorgt ervoor dat de spanningen tussen de ngo's enerzijds en de Libische en Italiaanse kustwacht anderzijds toenemen. Dit leidt soms tot incidenten waarbij levensbedreigende situaties ontstaan voor migranten die de oversteek wagen. De ngo-schepen varen dicht op de Libische territoriale wateren. Dit betekent dat de mensensmokkelaars de migranten slechts voorbij de 12-mijlszone hoeven te brengen en kunnen volstaan met voor dit doel ongeschikt materieel. De Libische autoriteiten vragen de ngo-schepen regelmatig buiten het gezichtsveld te blijven zodat migranten veilig van zee kunnen worden gehaald – mogelijk naar aanleiding van situaties waarbij migranten van Libische schepen zouden zijn gesprongen bij het zien van naderende ngo-schepen – maar deze verzoeken worden niet altijd gerespecteerd. De rol, werkwijze en consequenties van het optreden van de ngo's op de Middellandse Zee worden nationaal en internationaal steeds kritischer onder de loep genomen.

In april 2017 heeft de voorzitter van de stichting Onderzoek Oorlogsmisdaden, namens nabestaanden van migranten die zijn omgekomen op de Middellandse Zee, aangifte gedaan van mensensmokkel en dood door schuld, strafbaar gesteld in respectievelijk artikel 197a en 307 van het Wetboek van Strafrecht. De aangifte richt zich enerzijds tegen de leden van de Europese Raad en de leden van de Europese Commissie, in het bijzonder de heer F.C.G.M. Timmermans, eerste vicevoorzitter van de Europese Commissie. Als medeverantwoordelijke voor het door de Europese Unie gevoerde beleid aangaande de migrantenstromen, wordt hem dood door schuld verweten. De hiervoor aangevoerde grond betreft nalatigheid, gelegen in het onvoldoende hard werken aan een politieke oplossing, alsmede het onvoldoende waarschuwen voor de mogelijke gevaren. Anderzijds richt de aangifte zich tegen de ngo's die aanwezig zijn in het Middellandse Zeegebied. Specifiek worden een aantal ngo's met relatie tot Nederland genoemd, te weten Artsen zonder Grenzen Nederland, Sea Watch en Jugend Rettet. Een aantal van hun schepen vaart formeel onder de Nederlandse vlag. De ngo's wordt behulpzaamheid bij mensensmokkel verweten; dit zou zijn gelegen in het helpen van migranten bij hun overtocht en het mogelijk faciliteren van of samenwerken met mensensmokkelaars. Ook wordt hen dood door schuld verweten; de door hen gehanteerde werkwijze zou migranten aanzetten tot de overtocht naar Europa.

Maatschappelijke relevantie

Er is sprake van aanhoudende migratiestromen richting Europa. Mensensmokkelaars smokkelen migranten voor veel geld Europa binnen, vaak met gevaar voor het leven of de gezondheid van migranten. De route over de Middellandse Zee is in het bijzonder risicovol, hier komen jaarlijks duizenden migranten om het leven. De structurele aanwezigheid van ngo's in het gebied werkt mogelijk stimulerend voor mensensmokkelactiviteiten vanuit Libië. Door de nabijheid van ngo-schepen dichtbij de Libische territoriale wateren worden de migranten gestimuleerd om zich in potentieel gevaarlijke situaties te begeven, waarbij zij afhankelijk zijn van goed gecoördineerde en uitgevoerde reddingsoperaties waartoe gebruik wordt gemaakt van geschikte en voor dit doel uitgeruste schepen.



Het fenomeen leent zich voor het opstellen van een bestuurlijk signaal omdat er sprake is van kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen zoals wet- en regelgeving (*gelegenheidscriterium*), die onvoldoende barrières opwerpen als het gaat om gesignaleerde veiligheidsrisico's en mogelijke strafbare handelingen door ngo-schepen met een relatie tot Nederland die zich structureel bezighouden met SAR-operaties op de Middellandse Zee (*generaliseerbaarheids criterium*).

4. Opzet en uitvoering

Het onderzoek naar de wet- en regelgeving omtrent de activiteiten van ngo's in het Middellandse Zeegebied is vorm gegeven door bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, navraag te doen naar de wijze van categorisering en registratie van zeeschepen in Nederland. Daarnaast is de relevante wet- en regelgeving op dit onderwerp geraadpleegd en is gesproken met deskundigen van de Nederlandse Kustwacht en met twee hoogleraren; een hoogleraar van de Universiteit Utrecht gespecialiseerd in Internationaal Zeerecht en een hoogleraar van de TU Delft gespecialiseerd in Maritieme Techniek.

Op initiatief van de stellers van dit signaal heeft op 30 augustus 2018 een vooroverleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de ministeries Justitie en Veiligheid en Infrastructuur en Waterstaat. Door het ministerie van IenW is toegelicht dat er diverse voorstellen tot wijziging van de wet- en regelgeving zijn en worden opgesteld. Het bestuurlijk signaal kan mogelijk ondersteuning bieden in dit proces.

5. Onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen uiteengezet met betrekking tot de categorisering (paragraaf 5.1) en wijze van registratie van de betrokken ngo-schepen (paragraaf 5.2) in Nederland.

5.1 Categorisering van de ngo-schepen in Nederland

De ILT stelt zich op het standpunt dat zeeschepen in eigendom van een stichting met een ideëel doel, zoals Greenpeace en Sea Shepherd, door de wetgever worden beschouwd als pleziervaartuigen. Bij navraag naar de betreffende wetgeving heeft de ILT toegelicht dat dit zou zijn bepaald in een nota van wijziging op de Zeebrievewet (email van de ILT, 3 april 2018). Deze nota is niet gelokaliseerd.

In de Memorie van Toelichting bij artikel 311 lid 4 Wetboek van Koophandel wordt een tegengesteld standpunt weergegeven, hier worden schepen van ngo's náást pleziervaartuigen genoemd:

"Zeeschepen die niet worden gebruikt voor de uitoefening van een beroep of een bedrijf kunnen op aanvraag eveneens een zeebrief krijgen. Naast plezierjachten valt daarbij te denken aan schepen van organisaties zoals Greenpeace of verenigingen met ideële doelstellingen die opleidingsschepen bezitten voor kansarme jongeren."

In artikel 1 van de Wet Pleziervaartuigen 2016 wordt een pleziervaartuig gedefinieerd als een vaartuig dat bedoeld is voor sport- en vrijetijdsdoeleinden met een romplengte van 2,5 tot 24 meter.¹ Echter, de ngo's die zich ten doel hebben gesteld reddingsoperaties op de Middellandse Zee te ondersteunen, nemen structureel een groot deel van de reddingsoperaties rondom de Libische wateren voor hun rekening. Daarmee komt het feitelijke gebruik van hun schepen niet overeen met de definitie van pleziervaartuigen; er is geen sprake van sport- of vrijetijdsbesteding. Hiermee vallen zij niet onder de Wet Pleziervaartuigen 2016. Daarnaast hebben de ngo-schepen tevens een romplengte van meer dan 24 meter.

¹ Deze definitie is overgenomen uit de Europese Richtlijn betreffende pleziervaartuigen en waterscooters (artikel 3 lid 2 Richtlijn 2013/53/EU) en dus van toepassing op de gehele EU.



De categorisering als pleziervaartuig brengt bovendien een veiligheidsrisico met zich mee. Voor deze categorie vaartuigen zijn minder strikte voorschriften opgesteld ten aanzien van technische vereisten, bemanning, het maximaal aantal passagiers en verplicht reddingsmaterieel dan ten aanzien van vaartuigen van reddingsmaatschappijen (zie tekstbox 1). Veel ngo-schepen die migranten aan boord nemen, zijn technisch gezien niet toegerust op grote aantallen personen aan boord. Bovendien moeten zij bij gebrek aan voedsel, water en hygiëne regelmatig een beroep doen op de Italiaanse kustwacht of andere schepen om migranten over te nemen en naar een *place of safety* te vervoeren. Anders dan voor speciaal toegeruste SAR-diensten (zie tekstbox 1) zijn voor pleziervaartuigen ook geen richtlijnen opgesteld omtrent de uitvoering van reddingsoperaties. En in tegenstelling tot sommige andere landen, zoals Italië, heeft de Nederlandse overheid ook geen verplichte voorwaarden gesteld voor het afgeven van vergunningen aan schepen die expliciet worden ingezet voor SAR-operaties, maar niet tot de in Nederland aangewezen SAR-diensten behoren. Dit maakt dat de veiligheid van de reddingsoperaties die door de ngo-schepen op de Middellandse Zee worden uitgevoerd, onvoldoende is geborgd.

Tekstbox 1. SAR-operaties door speciaal toegeruste SAR-diensten

In 1979 is het SAR-verdrag (*International Convention on Maritime Search and Rescue*) opgesteld, waarin staten verantwoordelijk worden gesteld voor het gecoördineerd uitvoeren van SAR-operaties in de eigen wateren en in een aan hen toegewezen deel van de internationale wateren. Ieder land wordt verzocht speciaal uitgeruste SAR-eenheden ter beschikking te stellen. In Nederland is de Regeling inzake de SAR-dienst 1994 opgesteld. Volgens deze regeling is een SAR-dienst belast met opsporing en redding van in nood verkerende bemanningen en passagiers van onder andere schepen. De directeur van het Kustwachtcentrum in Den Helder is belast met de coördinatie van de opsporing en redding, en verantwoordelijk voor het functioneren van de SAR-dienst. In een operationeel plan, genaamd OPPLAN-SAR, zijn diverse operationele procedures met de betrokken diensten en partijen opgesteld. Een aantal organisaties worden als varende SAR-eenheid bij naam genoemd: Rijkswaterstaat, de Koninklijke Marine, de Reddingsbrigades, de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM) en diverse bergings- en sleepdiensten. Volgens het operationeel plan heeft een SAR-dienst als taak maritieme hulpverlening, opsporing en redding van personen in een noodsituatie. Tussen de Kustwacht en deze organisaties zijn afspraken gemaakt over de uitrusting van het schip, de radioapparatuur en de bemanning. Zo beschikken deze eenheden over schepen die speciaal zijn uitgerust om bij noodsituaties personen te redden en onder alle omstandigheden hulp te verlenen; de schepen hebben diverse reddingsmaterialen aan boord en een voor de reddingstaak opgeleide en getrainde bemanning.

5.2 Wijze van registratie van de ngo-schepen in Nederland

Zeeschepen mogen slechts een Nederlandse vlag voeren indien zij zijn voorzien van een zeebrief (artikel 3 lid 1 Zeebrievenwet); een zeebrief is het bewijs van nationaliteit van een zeeschip, vergelijkbaar met een paspoort voor een persoon. Op de website van ILT staat het volgende vermeld: *"Het is voor pleziervaartuigen die op zee varen niet verplicht een zeebrief te hebben (voor zeeschepen die bedrijfsmatig varen wel). Voor pleziervaartuigen die internationale zeereizen maken, wordt geadviseerd een zeebrief aan te vragen."* Internationaal varen met een zeeschip zonder nationaliteit kan namelijk problemen veroorzaken, bijvoorbeeld bij calamiteiten of het bezoeken van buitenlandse havens. Eigenaren van pleziervaartuigen kunnen ook een Internationaal Certificaat Pleziervaartuigen (ICP) aanvragen bij de Koninklijke Nederlandse Motorboot Club (KNMC) en het Watersportverbond. Een ICP is een officieus eigendomsbewijs en wordt (internationaal) gezien als een identificatiebewijs van een pleziervaartuig. Het ICP vermeldde tot eind 2017 ook van welk land de vlag wordt gevoerd. Sedertdien vindt op het certificaat geen vermelding van de vlag plaats en wordt expliciet vermeld dat het document niet inhoudt dat de Nederlandse vlag gevoerd mag worden.



Een aantal ngo-schepen dat structureel betrokken is bij SAR-operaties op de Middellandse Zee is in het bezit van een Nederlandse zeebrief en vaart formeel onder Nederlandse vlag. Van andere ngo-schepen is bekend dat zij niet beschikken over een Nederlandse zeebrief. Echter, een deel van deze schepen vaart fysiek met een Nederlandse vlag, beschikt over een Nederlands ICP en / of maakt gebruik van een Nederlands *call-sign*. Een *call-sign* is een unieke alfanumerieke identiteit, vergelijkbaar met een kenteken van een auto. Zeeschepen die zich afficheren met een Nederlandse vlag en Nederlands *call-sign* verschijnen met deze kenmerken op schermen van internationale maritieme commandocentra en in tracking-systemen. Dit heeft tot gevolg dat zij doorgaans worden beschouwd als Nederlandse schepen, op basis waarvan van Nederland wordt verwacht toezicht uit te oefenen en vlagstaatverantwoordelijkheid te nemen bij calamiteiten. Voor zeeschepen die niet beschikken over een Nederlandse zeebrief stelt lenW echter geen formele vlaggenstaatverantwoordelijkheid te dragen. De Nederlandse Kustwacht is door lenW geïnstrueerd het contact met deze schepen af te houden met een verwijzing naar het ontbreken van vlaggenstaatverantwoordelijkheid. Dit gebrek aan toezicht en gevoel van verantwoordelijkheid bij calamiteiten met betrekking tot deze categorie schepen komt de veiligheid van de uitgevoerde reddingsoperaties op de Middellandse Zee niet ten goede. Internationaal varen met een zeeschip zonder nationaliteit brengt ook onduidelijkheid over de strafrechtelijke aansprakelijkheid met zich mee.

6. Conclusie

Op de Middellandse Zee zijn non-gouvernementele organisaties (ngo's) actief betrokken bij de uitvoering van *Search and Rescue operations* (SAR-operaties) van bootvluchtelingen. Er zijn ngo's die varen met schepen die gehuurd of in eigendom zijn van Nederlandse rechtspersonen, in Nederland geregistreerd zijn en/of een Nederlandse vlag voeren. Zij nemen een substantieel deel van de SAR-operaties op de Middellandse Zee voor hun rekening. Bij de uitvoering van deze activiteiten maken enkele ngo's zich mogelijk schuldig aan (hulp bij) mensensmokkel en/of dood door schuld.

Volgens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden zeeschepen in eigendom van stichtingen met een ideëel doel door de wetgever beschouwd als pleziervaartuigen. Het feitelijke gebruik van de ngo-schepen die actief betrokken zijn bij reddingsoperaties op de Middellandse Zee roept de vraag op of de categorisering als pleziervaartuig kan standhouden, voornamelijk gezien het veiligheidsrisico dat met deze categorisering gepaard gaat. Voor pleziervaartuigen zijn minder strikte voorschriften opgesteld ten aanzien van technische vereisten, het maximaal aantal passagiers, de bemanning en verplicht reddingmaterieel in vergelijking met schepen die toebehoren aan aangewezen SAR-diensten. Veel van de ngo-schepen zijn niet toegerust op de grote aantallen migranten die zij aan boord nemen en zij zijn na reddingsoperaties vaak afhankelijk van bijstand van andere schepen.

Het standpunt van lenW dat Nederland voor de ngo-schepen zonder een Nederlandse zeebrief geen vlaggenstaatverantwoordelijkheid draagt, ook niet indien zij op basis van andere kenmerken wereldwijd als Nederlandse schepen worden beschouwd, brengt eveneens een veiligheidsrisico met zich mee voor het schip en diens activiteiten. Internationaal varen met een schip zonder nationaliteit heeft, naast gebrek aan toezicht en gevoel van verantwoordelijkheid bij calamiteiten, ook tot gevolg dat bij mogelijke strafbare handelingen onduidelijkheid optreedt over strafrechtelijke rechtsmacht en strafvorderlijke bevoegdheden.

Het advies aan het ministerie van lenW luidt maatregelen te nemen ten opzichte van zeeschepen in eigendom van stichtingen met een ideëel doel die een relatie hebben met Nederland en structureel betrokken zijn bij de uitvoering van SAR-operaties. Geadviseerd wordt om opnieuw te kijken naar de wijze van registratie, de categorisering van en benodigde vereisten aan deze schepen, met het doel de veiligheid en bescherming van de reddingswerkers en migranten te bevorderen en misstanden tegen te gaan.



Geraadpleegde wet- en regelgeving

Operationeel Plan SAR (Nederlandse Kustwacht), versie 1.1 (28-06-2016)

Regeling inzake de SAR-dienst 1994

SAR-verdrag (*International Convention on Maritime Search and Rescue*)

Wetboek van Koophandel

Wet Pleziervaartuigen 2016

Zeebrievewet