

Vergaderjaar 2023–2024

36 507

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 en Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben kennisgenomen van het op 28 november 2023 gepubliceerde voorstel COM(2023)755 voor de Richtlijn tot wijziging van minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.²

Naar aanleiding hiervan is op 6 maart 2024 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Staatssecretaris heeft op 25 maart 2024 gereageerd.

¹ Samenstelling:

Croll (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Griffioen (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Meijer (VVD), Van Toorenburg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Huizinga (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

² Dossier E240003 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie Asiel / JBZ-Raad,
Van Dooren

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 6 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van het op 28 november 2023 gepubliceerde voorstel COM(2023)755 voor de Richtlijn tot wijziging van minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.³ De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** leggen naar aanleiding van dit voorstel graag de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor. De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **Volt** sluiten zich graag bij de gestelde vragen aan.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat het aan de orde zijnde voorstel als doel heeft het vaststellen van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Europese Unie. Daarmee is dit voorstel erop gericht om de Richtlijn 2002/90/EG en het Kaderbesluit 2002/946/JBZ te vervangen. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA onderschrijven het belang van het aanpakken van mensensmokkelaars die voor eigen gewin en veel geld migranten helpen om de Europese Unie binnen te komen, vaak via levensgevaarlijke routes met gebruikmaking van gammele (rubber)boten via de Middellandse Zee. Kwetsbare groepen zoals vrouwen en kinderen komen daardoor in levensgevaarlijke situaties terecht. Dat er een einde moet komen aan dit businessmodel voor gewetenloze criminelen staat voor de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA buiten kijf. De meest effectieve manier om hier een einde aan te maken is, in de visie van deze leden, het introduceren van meer legale wegen voor migratie en veilige asielroutes. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA uiten hun zorgen over de gevolgen van het aan de orde zijnde voorstel voor het werk van humanitaire organisaties die in de afgelopen jaren stelselmatig in lidstaten als Griekenland en Italië zijn gecriminaliseerd vanwege hun hulp aan vluchtelingen en migranten. Deze leden constateren dat hulpverleners van organisaties als Sea Watch vervolgd zijn voor het redden van mensen van verdrinking in de Middellandse Zee. Dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn, aldus de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Welke trend ziet de regering met betrekking tot het ten onrechte criminaliseren van humanitaire hulpverleners?

Het aan de orde zijnde voorstel, zoals nu geformuleerd, roept diverse vragen op bij de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Ten eerste is volgens deze leden het onderscheid tussen humanitaire hulp en mensensmokkel niet duidelijk afgebakend, hetgeen kan leiden tot juridische verwarring en mogelijk onrechtvaardige vervolging van humanitaire hulpverleners. Is de regering het met deze leden eens dat juist gezien de trend van onterechte vervolging van humanitaire hulpverleners hier absoluut duidelijkheid over moet bestaan? Humanitaire hulpverlening aan mensen in nood moet altijd mogelijk zijn. Daarnaast zijn de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA van mening dat de bepaling over het «publiekelijk aanzetten» tot illegale activiteiten een impact kan hebben op de vrijheid van meningsuiting en de maatschappelijke discussie over migratie en de rechten van migranten beïnvloeden. De proportionaliteit en rechtvaardigheid van het voorstel zijn ook punten van zorg voor deze

³ Dossier E240003 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

leden, vooral in gevallen waar individuen handelen vanuit ethische overwegingen zonder persoonlijk gewin. Tenslotte roept het voorstel bij deze leden vragen op over de overeenstemming met internationale en humanitaire verplichtingen op het gebied van mensenrechten en vluchtelingenbescherming. Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA een reactie van de regering op deze kritische punten.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA stellen vragen aan de Europese Commissie of deze bereid is om een duidelijke en verplichte uitzondering voor humanitaire hulp in de richtlijn op te nemen, in lijn met de richtlijnen van de Europese Commissie uit 2020. Is de regering bereid om deze uitzondering te bepleiten bij de Europese Commissie?

Op welke wijze beoordeelt de regering dit voorstel in het licht van toekomstige operationele samenwerking van Europol en Eurojust met hulpverleners en niet-gouvernementele organisaties (ngo's)? Vreest de regering dat deze samenwerking onder druk komt te staan door het aan de orde zijnde voorstel? Is de regering bereid tot dialoog met de ngo's en Europol en Eurojust voor adviezen over het wetgevend kader?

Tot slot hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA nog enkele vragen over de toevoeging van «*instrumentalization*» in de «*aggravating circumstances*» in artikel 9 van het voorstel. Instrumentalisering wordt in steeds meer Europese asiel- en migratiewetgeving geïntroduceerd ondanks dat de juridische dienst van het Europees Parlement een bijzonder kritische *substitute impact assessment*⁴ heeft gepubliceerd over de instrumentalisering⁵, waaruit dit concept voortkomt. Hoe kijkt de regering aan tegen dit concept en acht zij het wenselijk dat het op deze wijze in de wetgevende kaders terecht komt? Het concept is niettemin in de nieuwe crisisverordening⁶ van het Asiel- en Migratiepact opgenomen om diverse uitzonderingen te maken op bestaande rechten van asielzoekers. Hoe kijkt de regering aan tegen het feit dat instrumentalisering eerder een geopolitiek probleem is waarbij diplomatieke middelen moet worden aangepakt in plaats van de bestaande rechten en waarborgen van de slachtoffers van instrumentalisering uit te hollen? In de crisisverordening is ook opgenomen dat ngo's in beginsel niet onder instrumentalisering vallen, tenzij ze «tot doel hebben de Unie te destabiliseren». Hoe beoordeelt de regering deze toevoeging? Is zij het met de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA eens dat met deze toevoeging in de crisisverordening het risico bestaat dat ngo's alsnog van instrumentalisering beticht worden? Is de regering bereid om het schrappen van deze toevoeging bij de Europese Commissie te bepleiten?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze **zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 22 maart 2024**, aan de Kamer te

⁴ Raadpleegbaar via: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753156/EPRS_STU\(2023\)753156_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753156/EPRS_STU(2023)753156_EN.pdf).

⁵ COM(2021)890 – Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel. Zie hiervoor: E210032.

⁶ COM(2020)613 – Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel. Zie hiervoor: E200022.

doen toekomen. De leden van deze commissie hebben eveneens vragen over het aan de orde zijnde voorstel voorgelegd aan de Europese Commissie.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
A.W.J.A. van Hattem

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2024

Bij deze stuur ik uw Kamer de beantwoording van de schriftelijke vragen gesteld door de fractie GroenLinks-PvdA, mede namens ChristenUnie en Volt, naar aanleiding van het voorstel voor de Richtlijn tot wijziging van minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (hierna: de mensensmokkelrichtlijn). Tot slot zal ik ingaan op de door uw Kamer verzonden brief waarin u verzoekt een parlementair behandelvoorbehoud te maken in relatie tot dit voorstel.

Hieronder worden de vragen van de fractie GroenLinks-PvdA, mede namens ChristenUnie en Volt, steeds schuingedrukt weergegeven, waarna deze van een antwoord worden voorzien.

Criminalisering humanitaire hulpverlening

De fracties GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en Volt vragen welke trend de regering ziet met betrekking tot het ten onrechte criminaliseren van humanitaire hulpverleners. Deze fracties vragen zich daarnaast af of de regering het met hen eens is dat – juist gezien de door hen gesignaleerde trend van onterechte vervolging van humanitaire hulpverleners – absoluut duidelijkheid moet bestaan over het onderscheid tussen humanitaire hulp aan mensen in nood en mensensmokkel. Voorts vragen de fracties of de regering bereid is om bij de Europese Commissie een uitzondering van strafbaarstelling voor humanitaire hulp in de nieuwe richtlijn op te nemen, in lijn met de richtlijnen van de Europese Commissie uit 2020. Daarnaast vragen de fracties op welke wijze de regering het voorstel beoordeelt in het licht van toekomstige operationele samenwerking van Europol en Eurojust met hulpverleners en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en of de regering vreest dat samenwerking daarmee onder druk komt te staan door het aan de orde zijnde voorstel, alsmede of de regering bereid is tot dialoog met de ngo's en Europol en Eurojust voor adviezen over het wetgevend kader.

De regering constateert dat geregeld wordt gerapporteerd over de criminalisering van hulpverlening aan migranten, binnen en buiten de EU, en dat hulporganisaties zich in toenemende mate zorgen maken over ontwikkelingen in dit verband en de weerslag daarvan op het Europese migratiedebat. Het kabinet hecht eraan om op te merken dat het de inzet van non-gouvernementele organisaties (ngo's) om mensen in nood te redden waardeert. Eenzelfde waardering heeft het kabinet voor de inspanningen van ngo's op andere vlakken, zowel binnen het migratieveld als daarbuiten. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer zij zich het bevorderen van strafrechtelijke inspanningen tot doel stellen om straffeloosheid te beëindigen, en in dit verband wellicht zelfs samenwerken met Europol en Eurojust. Het kabinet onderstreept dan ook het belang van goede relaties met ngo's, voert over dit onderwerp met hen het gesprek en neemt hun zorgen serieus.

Het is in relatie tot de gerapporteerde criminalisering van hulpverlening binnen de EU echter niet aan het kabinet om een oordeel te geven over de verenigbaarheid van de praktijk in andere lidstaten met Europese en internationaalrechtelijke verdragen. Dat is voorbehouden aan de rechter. Het is tevens aan de Europese Commissie, als hoedster van de

EU-verdragen, om erop toe te zien dat de wetgeving verenigbaar is met het Unierecht.

Het kabinet benadrukt wel dat het tegengaan van het verlies van levens op zee en de internationaalrechtelijke plicht om mensenlevens op zee te redden te allen tijde de uitgangspunten blijven. Tegelijkertijd dienen activiteiten niet behulpzaam te zijn bij het in stand houden van criminele activiteiten van mensensmokkelaars die geregeld 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 desbetreffende land. In Nederland is deze bevoegdheid voorbehouden aan het OM.

Het kabinet is daarmee niet voor het strafbaar stellen van hulp aan mensen in nood door organisaties, zoals ngo's, die handelen op basis van humanitaire gronden, maar wil de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet principieel expliciet bij wet uitsluiten. Tenslotte hangt het van de individuele omstandigheden van een geval af of vervolging wenselijk is. Indien in voorkomend geval aan het licht komt dat de betrokkene heeft gehandeld op humanitaire gronden kan worden besloten om niet over te gaan tot strafvervolging. In Nederland kunnen de algemene strafuitsluitingsgronden in het Wetboek van Strafrecht in de weg staan aan strafbaarheid in gevallen van humanitaire hulp. Het voorgaande vindt bevestiging in jurisprudentie van de Hoge Raad. Daarin wijst het hoogste rechtscollege, mede op grond van de aangehaalde wetsgeschiedenis, op 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.»⁷

In Europees verband onderschrijft de regering deze benadering, ook in relatie tot het voorstel voor de nieuwe mensensmokkelrichtlijn dat zich tot doel stelt de strafrechtelijke benadering van mensensmokkel in de EU juist verder te harmoniseren. Nederland benoemde dan ook recent tijdens de JBZ-raad van 4 en 5 maart 2024 dat het van belang is dat zuivere humanitaire hulpverlening niet wordt vervolgd. Echter acht het kabinet in dit verband een expliciete humanitaire clauseule in de operationele tekst van de richtlijn niet noodzakelijk of effectief.⁸

Bij de richtsnoeren van de Europese Commissie uit 2020 over wanneer sprake is van de humanitaire uitzonderingsclausule in de zin van artikel 1, tweede lid, van richtlijn 2002/90/EG gaf het kabinet al aan het weliswaar eens te zijn met de uitleg van de Commissie dat per geval naar de omstandigheden gekeken moet worden. Echter deelt het kabinet niet de uitleg van de Commissie van artikel 1 van de richtlijn dat met name de strafbaarstelling van met inachtneming van het toepasselijke rechtskader uitgevoerde opsporings- en reddingsoperaties op zee door ngo's of andere niet-overheidsactoren een inbreuk op het internationaal recht vormt en derhalve niet toegestaan is op grond van het EU-recht. Mensensmokkel is – voor zover hier van belang – het behulpzaam zijn bij wederrechtelijke grensoverschrijding (het zich verschaffen van toegang of doorreis). Die «behulpzaamheid» kan bestaan uit het verschaffen van een middel, zoals het organiseren en realiseren van transport. Daarom wijst

⁷ HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:888.

⁸ Kamerstukken I 2023–2024, 32 317, nr. OO.

het kabinet erop dat mensensmokkel niet bij voorbaat kan worden uitgesloten bij activiteiten van bijvoorbeeld ngo's of andere personen die, met een beroep op humanitaire gronden, stelselmatig behulpzaam zijn bij grensoverschrijding van de Schengenbuitengrens van migranten. In voorkomend geval en indien wordt besloten tot strafrechtelijke vervolging, zal de rechter zich hierover uitspreken op basis van hierboven omgeschreven kaders.⁹ Daarnaast dient voorkomen te worden dat bij evidente mensensmokkel door criminelen misbruik wordt gemaakt van een beroep op een expliciete humanitaire clause, en dit dan door het openbaar ministerie telkens moet worden weerlegd. Zorgen over mogelijk misbruik door criminele mensensmokkelaars maakten ook onder meer dat de Tweede Kamer tijdens de wetwijziging begin deze eeuw de humanitaire clause door middel van een amendement uit het initiële wetsvoorstel heeft geschrapt.¹⁰

Meer heil ziet het kabinet dan ook in een algemene bepaling in de considerans van de richtlijn die stelt dat het doel van de strafbaarstelling van mensensmokkel niet mag zijn om humanitaire gevallen te bestraffen. Zo wordt – in Europees verband – gewaarborgd dat nationale autoriteiten van de lidstaten zuivere humanitaire hulpverlening niet mogen criminaliseren, terwijl dit gezien de algemene strekking niet tot gevolg heeft dat opsporingsdiensten een expliciete clause of bestanddeel telkens hoeven te weerleggen in de praktijk, ook wanneer het evidente criminele mensensmokkel betreft.¹¹ Dit zal dan ook de lijn zijn die het kabinet zal bepleiten binnen de Europese context in relatie tot de richtlijn.

Strafbaarstelling onder het voorstel

De fracties GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en Volt vragen zich daarnaast af of de regering een reactie kan geven op de door hen genoemde kritische punten inzake de bepaling in het voorstel over het «publiekelijk aanzetten» tot illegale activiteiten en of deze een impact kan hebben op de vrijheid van meningsuiting en de maatschappelijke discussie over migratie en de rechten van migranten kan beïnvloeden. Ook vragen de fracties een reactie op de door hen genoemde kritische punten in relatie tot de proportionaliteit en rechtvaardigheid van het voorstel, vooral in gevallen waar individuen handelen vanuit ethische overwegingen zonder persoonlijk gewin. Tot slot vragen de fracties een reactie over de zorgen die zij hebben met betrekking tot het voorstel en de overeenstemming daarvan met internationale en humanitaire verplichtingen op het gebied van mensenrechten en vluchtelingenbescherming.

Het kabinet staat, zoals aangegeven in het BNC-fiche over het voorstel, overwegend positief tegenover het nader bekijken van een mogelijke strafbaarstelling van het publiekelijk aanzetten van onderdanen van derde landen om wederrechtelijk (d.w.z. op een manier in strijd met het recht) het grondgebied van een lidstaat binnen te komen, door te reizen of er te verblijven.¹² Het uitlokken van de strafbare gedraging van mensensmokkel is wel al strafbaar, maar het aanzetten tot het wederrechtelijk binnenkomen, doorreizen of verblijven niet, omdat het in dit verband uitgelokte feit niet op zichzelf al een strafbaar feit oplevert. Aangezien het aanzetten tot irreguliere binnenkomst wel kan worden beschouwd als een probleem in het tegengaan van irreguliere binnenkomst en de aanpak van mensensmokkel, vindt de regering het niet disproportioneel of onrechtvaardig om te onderzoeken of het handelingsperspectief in dit verband

⁹ Kamerstukken II 2020–2021, 22 112, nr. 2964.

¹⁰ Kamerstukken II 2003–2004, 29 291, nr. 11.

¹¹ Kamerstukken I 2023–2024, 32 317, nr. OO.

¹² Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3873.

door middel van de strafbaarstelling onder de richtlijn kan worden uitgebreid, in het bijzonder wanneer dergelijke handelingen digitaal plaatsvinden. In de considerans van de richtlijn wordt tenslotte ook benadrukt dat het verstrekken van objectieve informatie of advies aan onderdanen van derde landen over de voorwaarden voor legale binnenkomst en legaal verblijf in de Unie en over internationale bescherming niet mag worden opgevat als publieke aansporing.¹³ Tevens wordt in de considerans gesteld dat lidstaten de richtlijn moeten toepassen in overeenstemming met en met volledige inachtneming van de verplichtingen met betrekking tot de toegang tot internationale bescherming, met name het beginsel van non-refoulement, en de grondrechten.¹⁴ Het kabinet gaat er dan ook vanuit dat het voorstel voor de mensensmokkelrichtlijn niet tot gevolg zal hebben dat bovengenoemde beginselen en uitgangspunten in het gedrang komen.

Het kabinet onderschrijft echter wel een deel van de door de fracties genoemde zorgen. De precieze reikwijdte van dit delict en de actoren tot wie het is gericht, zijn in het voorstel volgens het kabinet nog onvoldoende duidelijk omschreven. Zoals gesteld in het BNC-fiche bij het voorstel zal het kabinet daarom eerst tijdens de onderhandelingen aandringen op verduidelijking van de reikwijdte van deze strafbaarstelling en aansturen op wijziging van de precieze formulering waar nodig, ook met het oog op een eenduidige implementatie in de verschillende lidstaten.¹⁵ Enkel bij een afdoende duidelijke formulering kan tenslotte worden gewaarborgd dat met de strafbaarstelling van dergelijke gedragingen de legaliteit en vrijheid van meningsuiting gewaarborgd blijft. Deze noodzaak tot verduidelijking is dan ook in de eerste besprekingen van het voorstel op ambtelijk niveau bepleit. Indien deze zorgen niet afdoende worden ondervangen in het verdere verloop van de besprekingen van het voorstel kan het kabinet de strafbaarstelling van dergelijke gedragingen niet steunen.

Instrumentalisering

Tot slot vragen de fracties GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en Volt hoe de regering aankijkt tegen het concept van instrumentalisering – dat ook in het voorstel wordt genoemd als strafverzwarende omstandigheid en in de nieuwe crisisverordening is opgenomen – en of zij het wenselijk acht dat het op deze wijze in de wetgevende kaders terecht komt. Daarbij vragen de fracties hoe de regering aankijkt tegen het feit dat instrumentalisering volgens hen eerder een geopolitiek probleem is waarbij diplomatieke middelen moeten worden aangepakt in plaats van de bestaande rechten en waarborgen van de slachtoffers van instrumentalisering uit te hollen. In het bijzonder vragen de fracties hoe de regering de toevoeging in de crisisverordening beoordeelt dat ngo's in beginsel niet onder instrumentalisering vallen, tenzij ze «tot doel hebben de Unie te destabiliseren», en of de regering het ermee eens is dat met deze toevoeging in de crisisverordening het risico bestaat dat ngo's alsnog van instrumentalisering beticht worden. Voorts vragen de fracties of de regering bereid is om het schrappen van deze toevoeging bij de Europese Commissie te bepleiten.

Het kabinet is het met de fracties eens dat het probleem van instrumentalisering vooral van geopolitieke aard is. In het Crisisverordening-voorstel gaat het om doelbewuste pogingen om de Unie of een lidstaat te destabiliseren. Zoals aangegeven in het BNC-fiche over het voorstel voor een Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het

¹³ COM(2023) 755 final, considerans, overweging 6.

¹⁴ COM(2023) 755 final, considerans, overweging 10.

¹⁵ Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3873.

gebied van migratie en asiel, vindt het kabinet het van belang dat lidstaten worden ondersteund indien zij worden geconfronteerd met een complexe situatie waarin migratie wordt geïnstrumentaliseerd en dat de Unie daarvoor via de gewone wetgevingsprocedure een algemeen geldend kader schept dat kan worden ingeroepen.¹⁶ Naar het oordeel van het kabinet is de procedure met voldoende waarborgen omgeven.

Ten aanzien van zogeheten niet-overheidsactoren is in de Crisisverordening opgenomen dat situaties waarin niet-overheidsactoren betrokken zijn alleen mogen worden beschouwd als instrumentalisering van migranten wanneer daarbij het doel is om de Unie of een lidstaat te destabiliseren. Daarnaast moet het gaan om «vijandige» niet-overheidsactoren. Ook is expliciet nog opgenomen dat humanitaire bijstand niet mag worden beschouwd als instrumentalisering van migranten als het niet de bedoeling is de Unie of een lidstaat te destabiliseren. In deze bepalingen zitten naar de mening van het kabinet voldoende bewoordingen om ervanuit te mogen gaan dat een ngo die niet tot doel heeft de Unie of de lidstaat te destabiliseren niet onder de reikwijdte van instrumentalisering valt. Het aandrigen op een aanpassing van de tekst van de Crisisverordening acht het kabinet dan ook niet noodzakelijk, los van het gegeven dat een aanpassing niet meer opportuun is gelet op de formeel afrondende fase waarin de Crisisverordening zich, als onderdeel van het Asiel- en Migratiepact, in het wetgevende proces bevindt.

Het kabinet heeft daarnaast conform het BNC-fiche over het voorstel voor de mensensmokkelrichtlijn verduidelijking gevraagd met betrekking tot de precieze strekking van de strafverzwarende omstandigheid wanneer «de betrokken onderdaan van een derde land wordt uitgebuit of geïnstrumentaliseerd». In dit verband is namelijk niet geheel duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld in relatie tot de strafbaarstelling van mensensmokkel en welke implicaties dit heeft. Het kabinet wenst dit dan ook in de verdere behandeling van het voorstel verduidelijkt te zien alvorens het kan inschatten of het toevoegen als strafverzwarende omstandigheid kan worden gesteund.¹⁷

Tot slot

Het kabinet heeft ook uw brief ontvangen inzake het instellen door uw Kamer van een parlementair behandelvoorbehoud, zoals bedoeld in artikel 4 van de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon, bij het voorstel voor de mensensmokkelrichtlijn.¹⁸ De regering zal zoals verzocht een parlementair behandelvoorbehoud maken en geen onomkeerbare stappen zetten in de onderhandelingen over het desbetreffende voorstel totdat de commissie Immigratie en Asiel/JBZ-Raad hierover met de regering in mondeling overleg heeft kunnen treden op 26 maart 2024. Het kabinet ziet er dan ook naar uit tijdens dit overleg te komen tot afspraken over de wijze van informatieverstrekking gedurende de looptijd van de behandeling van dit richtlijnvoorstel.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹⁶ Kamerstukken II, 2021–2022, 22 112, nr. 3313.

¹⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3873.

¹⁸ Kamerstukken I 2023–2024, 36 507, nr. C.