

Vergaderjaar 2024–2025

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

M

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 november 2024

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben kennisgenomen van de brief van de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid van 25 maart 2024² waarin de Minister eerder gestelde vragen heeft beantwoord over het op 28 november 2023 gepubliceerde richtlijnvoorstel over een wijziging van minimumnormen ter voorkoming en het tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (COM(2023)755).³

Naar aanleiding hiervan is op 23 april 2024 een brief gestuurd aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid.

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 Toorenborg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Aerds (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken I* 2023/24, 36 507, D.

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

De huidige Minister van Justitie en Veiligheid heeft op 25 oktober 2024 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
De Man

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

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 23 april 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 uw brief van 25 maart 2024⁴ waarin u eerder gestelde vragen heeft beantwoord over het op 28 november 2023 gepubliceerde voorstel COM(2023)755 Richtlijn tot wijziging van minimumnormen ter voorkoming en tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.⁵ De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en **GroenLinks-PvdA** leggen u naar aanleiding hiervan graag gezamenlijk enkele nadere vragen voor. De leden van de fractie van **D66** leggen eveneens graag enkele nadere vragen aan u voor. De leden van de fractie van de SP sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA gezamenlijk

De leden van de genoemde fracties merken op dat het kabinet van oordeel is dat handelingen die systematisch bevorderlijk zijn bij mensensmokkel vervolgd moeten worden. Het kabinet wil daarbij humanitaire hulp niet bij voorbaat uitsluiten. Kunt u verduidelijken in welke gevallen humanitaire hulp uw inziens vervolgd moet worden?

Het aan de orde zijnde voorstel kan, naar mening van de leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA, in haar huidige vorm leiden tot ongelijke behandeling van humanitaire hulp in de verschillende lidstaten omdat het voorstel enkel in de considerans en niet in de artikelen zelf, hulpverlening vanuit humanitair oogpunt uitsluit van strafbaarstelling. Op welke wijze beoordeelt u de gevolgen daarvan voor de rechtszekerheid in de Europese Unie?

Genoemde leden verwijzen naar de volgende passage uit de brief van 25 maart 2024:

*«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.»*⁶

Deze formulering roept vragen op bij deze leden. Een humanitaire clausule zou aan de vervolging van humanitaire hulp immers een einde kunnen maken. Deelt het kabinet de mening van deze leden inhoudende dat zo'n clausule wel degelijk onderdeel zou kunnen zijn van een Europese richtlijn?

De leden van genoemde fracties constateren dat het kabinet en de Europese Commissie van mening verschillen over de interpretatie van artikel 1 van het voorliggende voorstel. De Europese Commissie lijkt van oordeel dat humanitaire hulp op grond van Europees recht al is uitgesloten van strafvervolging, maar het kabinet deelt dit oordeel niet. Kunt u meer duidelijkheid geven over het verschil in interpretatie en de gevolgen

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 36 507, D.

⁵ Dossier E240003 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

⁶ Kamerstukken I 2023/24, 36 507, D, p. 4.

die dat kan hebben, onder meer als het gaat over de implementatie van het voorliggende voorstel in de verschillende lidstaten?

Genoemde leden merken op dat het voorstel verplicht tot strafbaarstelling van het aanzetten tot illegaal betreden, verblijven en doorreizen. Deze leden constateren dat dit in het Nederlandse strafrecht leidt tot een situatie waarin uitlokking van een op zichzelf niet strafbaar feit toch strafbaar wordt. Kunt u voorbeelden geven van andere delicten in het Wetboek van Strafrecht waarbij uitlokking ervan wél, maar het feit zelf niet strafbaar is?

De leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA begrijpen dat het kabinet van mening is dat de formulering van het artikel over aanzetten tot mensensmokkel op dit moment nog niet duidelijk genoeg is. Kunt u aangeven met wat voor afbakening u tevreden bent? Wat zou naar uw mening wel en wat niet strafbaar gesteld moeten worden gesteld?

Genoemde leden wijzen erop dat het voorstel in de artikelen 7 en 8 aandacht besteedt aan de strafbaarstelling van rechtspersonen. Aan wat voor rechtspersonen denkt de regering daarbij? Welke rechtspersonen zouden volgens de regering op basis van deze richtlijn vervolgd kunnen worden vanwege mensensmokkel of betrokkenheid daarbij?

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** zijn het in beginsel eens met de doelstelling van het voorstel inhoudende dat mensensmokkel te allen tijde dient te worden tegengegaan en dat het bestrijden en voorkomen van mensensmokkel een van de prioriteiten van de Europese Unie is. Voor deze leden is het daarbij wel van belang dat duidelijk is wat precies onder mensensmokkel wordt verstaan en waar de grens ligt tussen criminele activiteiten en hulpverleners die bijvoorbeeld migranten in een nood situatie bijstaan. In het kader hiervan hebben de leden van de fractie van D66 nog enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat twee Nederlanders in Letland het risico lopen op maximaal acht jaar gevangenisstraf omdat zij in november 2023 vijf vluchtelingen die in nood verkeerden, waaronder het zusje van een van de verdachten, probeerden te redden.⁷ De vluchtelingen in deze casus waren door mensensmokkelaars zonder eten en drinken achtergelaten in het grensgebied tussen Belarus en Letland. In de tenlastelegging worden de twee Nederlandse verdachten gekwalificeerd als een «georganiseerde groep met kwade bedoelingen». De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat dit voorbeeld laat zien hoe de definitie van een «georganiseerde groep» opgerekt kan worden. Kunt u nader uitleggen wat in het voorstel onder «nood» valt en hoe dit criterium in deze specifieke casus beoordeeld moet worden? Wat is in dit concrete geval het onderscheid tussen enerzijds een criminele organisatie en anderzijds gewone burgers die migranten in nood te hulp schieten? Kunt u nader uitleggen waar onder het voorliggende voorstel precies de grens ligt tussen enerzijds als hulpverlener gezien worden en anderzijds als mensensmokkelaar? Zouden de Nederlandse autoriteiten in een vergelijkbare casus een andere afweging maken dan de Letse autoriteiten? Bent u het met de leden van de fractie van D66 eens dat alleen al het vooruitzicht op vervolging hulpverleners of burgers ervan kan

⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Nederlanders opgepakt in Letland voor vervoeren vluchtelingen: «Wilde zusje redden» (nos.nl).

weerhouden om migranten in nood te hulp te schieten en acht u dit wenselijk?

Genoemde leden wijzen erop dat de Tweede Kamer in februari 2018 een voorstel van het lid Maarten Groothuizen van D66 steunde om een internationaal tribunaal op te richten dat specifiek zou toezien op vervolging van mensensmokkelaars en criminele bendes die migranten uitbuiten. Ziet het kabinet een rol weggelegd voor een dergelijk instituut om mensensmokkelaars en criminele bendes op centrale wijze te vervolgen? Is het kabinet het met deze leden eens dat een uniforme aanpak tegen mensensmokkelaars en criminele bendes meer juridische duidelijkheid zou scheppen dan de huidige regelgeving die per lidstaat kan verschillen? Ziet het kabinet daarnaast een rol weggelegd voor een verplichte strafuitsluitingsgrond voor humanitaire hulp met betrekking tot mensensmokkel in alle lidstaten van de Europese Unie? De leden van de fractie van D66 in de Eerste Kamer kunnen zich voorstellen dat een dergelijk tribunaal in Den Haag, als juridische hoofdstad van de Verenigde Naties, wordt gevestigd. Wat vindt het kabinet van dit idee?

De leden van de fractie van D66 merken op dat tijdens het mondeling overleg in de Kamer van 26 maart 2024 is aangegeven dat er wordt geprobeerd om het element van menselijke hulpverlening heel nadrukkelijk op te nemen in de partnerschappen met landen aan de andere kant van de Middellandse Zee. Hierbij gaat het om het duidelijke onderscheid tussen criminele activiteiten en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die hulpverlening bieden. Kunt u een aantal voorbeelden van aangeven hoe dit element van hulpverlening in de betreffende afspraken met Marokko, Tunesië en Egypte is verwerkt? In welke mate verschillen deze elementen per land van elkaar? Kunt u daarnaast een aantal praktijkvoorbeelden geven van gevallen waarin werd erkend dat er sprake is van menselijke hulpverlening?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen 4 weken na dagtekening van deze brief**.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2024

Bij deze stuur ik uw Kamer de beantwoording van de nadere vragen gesteld door de fracties GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en D66, mede namens de SP, 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) en de eerder daarover beantwoorde schriftelijke vragen.⁸

In deze brief zijn de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties opgenomen en voorzien van een beantwoording.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA gezamenlijk

Vraag 1

De leden van de genoemde fracties merken op dat het kabinet van oordeel is dat handelingen die systematisch bevorderlijk zijn bij mensensmokkel vervolgd moeten worden. Het kabinet wil daarbij humanitaire hulp niet bij voorbaat uitsluiten. Kunt u verduidelijken in welke gevallen humanitaire hulp uws inziens vervolgd moet worden?

Antwoord vraag 1

Het kabinet vindt het onwenselijk wanneer de activiteiten en aanwezigheid van private schepen – bijvoorbeeld op de Middellandse Zee – bij zouden dragen aan het voortduren van mensensmokkel over zee. Activiteiten dienen daarnaast niet behulpzaam te zijn bij het in stand houden van criminele activiteiten van mensensmokkelaars. Het is aan de nationale (opsporings-)autoriteiten hier onderzoek naar te doen en zo nodig over te gaan tot strafrechtelijke vervolging. In Nederland is deze bevoegdheid voorbehouden aan het openbaar ministerie. Het is dus ook niet aan het kabinet om uitspraken te doen over wanneer tot vervolging wordt overgegaan en waar deze grens precies ligt. Het kabinet is niet voor het strafbaar stellen van hulp aan mensen in nood door organisaties, zoals niet-gouvernementele organisaties (ngo's), die handelen op basis van humanitaire gronden, maar wil strafrechtelijke aansprakelijkheid niet expliciet bij wet uitsluiten. De beslissing over of vervolging al dan niet plaats dient te vinden moet kunnen worden gemaakt op basis van de concrete omstandigheden van een geval en kan sterk afhangen van de precieze omstandigheden. Daarom is het van belang dat humanitaire hulp niet bij voorbaat al wordt uitgesloten van strafbaarheid, en dat in gevallen die daar aanleiding toe geven waar nodig onderzoek kan plaatsvinden alvorens wordt besloten of ook sprake is geweest van vervolgbare gedragingen.

Factoren die onder andere kunnen worden meegewogen betreffen bijvoorbeeld de intentie, urgentie, inachtneming van de juiste procedures bij een reddingsoperatie, of enig contact met mensensmokkelaars heeft plaatsgevonden, of sprake was van enige vorm van betaling of beloning en wat de relatie tot de bij de irreguliere binnenkomst, doortocht of verblijf betrokken vreemdeling is.

Indien in voorkomend geval aan het licht komt dat de betrokkene inderdaad heeft gehandeld op humanitaire gronden kan worden besloten

⁸ Kamerstukken I 2023/24, 36 507, D.

om niet over te gaan tot strafvervolgning. In Nederland kan onder omstandigheden een algemene strafuitsluitingsgrond in het Wetboek van Strafrecht in de weg staan aan de strafbaarheid van mensensmokkel of van de dader daarvan. Daarbij kan worden gedacht aan noodtoestand en psychische overmacht. Het voorgaande vindt ook 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.»⁹

Vraag 2

Het aan de orde zijnde voorstel kan, naar mening van de leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA, in haar huidige vorm leiden tot ongelijke behandeling van humanitaire hulp in de verschillende lidstaten omdat het voorstel enkel in de considerans en niet in de artikelen zelf, hulpverlening vanuit humanitair oogpunt uitsluit van strafbaarstelling. Op welke wijze beoordeelt u de gevolgen daarvan voor de rechtszekerheid in de Europese Unie?

Antwoord vraag 2

Bij het Europees harmoniseren van wet- en regelgeving, en dus ook bij richtlijnen op het gebied van materieel strafrecht, moet recht worden gedaan aan de verscheidenheid aan nationale (straf)rechtssystemen in de lidstaten en moet tegelijkertijd de rechtszekerheid worden gewaarborgd. Dit betreft dan ook een exercitie waarbij telkens moet worden gezocht naar een werkbare balans. Het kabinet is van mening dat opname van een overweging in de considerans deze balans kan bewaren, mits deze afdoende duidelijk maakt dat het doel van de strafbaarstelling onder de richtlijn niet mag zijn om humanitaire gevallen te bestraffen.

Het kabinet benadrukt in Brussel dan ook telkens dat gevallen niet moeten worden bestraft wanneer sprake is van zuivere humanitaire hulpverlening, maar ook dat een passage over humanitaire hulpverlening niet misbruikt mag kunnen worden door evident criminele smokkelaars en dat het werk van de opsporingsinstanties er niet door bemoeilijkt mag worden. Er is daarbij ook aangegeven dat een expliciete humanitaire clausule in het operationele deel van de tekst in dit verband niet direct noodzakelijk en effectief wordt geacht, aangezien het uitsluiten van humanitaire hulp van strafrechtelijke aansprakelijkheid ook door middel van andere wegen te ondervangen is, zoals door middel van algemene nationale strafuitsluitingsgronden, die Nederland zelf ook heeft. Momenteel liggen verschillende varianten nog op tafel, en loopt de steun daarvoor onder lidstaten uiteen.¹⁰

Vraag 3

Genoemde leden verwijzen naar de volgende passage uit de brief van 25 maart 2024: «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.»¹¹

⁹ HR 16 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:888.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 882.

¹¹ Kamerstukken I 2023/24, 36 507, D, p. 4.

Deze formulering roept vragen op bij deze leden. Een humanitaire clausule zou aan de vervolging van humanitaire hulp immers een einde kunnen maken. Deelt het kabinet de mening van deze leden inhoudende dat zo'n clausule wel degelijk onderdeel zou kunnen zijn van een Europese richtlijn?

Antwoord vraag 3

De aangehaalde passage refereert naar de onmogelijkheid van het kabinet om in te gaan op individuele gevallen waarin al dan niet sprake is van humanitaire hulpverlening, of juist mogelijke criminalisering daarvan door andere lidstaten.

De mensensmokkelrichtlijn beoogt het juridisch raamwerk voor het tegengaan van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (ook wel mensensmokkel) te moderniseren en te versterken. Hiertoe wordt onder meer een vernieuwde definitie van het mensensmokkeldelict gegeven, teneinde doeltreffend onderzoek, vervolging en bestrafing van georganiseerde criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor mensensmokkel te bewerkstelligen. Hier kan bij horen dat duidelijk wordt gemaakt welke gedragingen niet onder deze definitie zouden moeten vallen. Het kabinet is van mening dat de richtlijn hier ook op in moet gaan en stelt zich, zoals toegelicht bij de beantwoording van vraag 2, op het standpunt dat dit idealiter wordt bewerkstelligd door middel van opname in considerans dat het doel van de strafbaarstelling onder de richtlijn niet mag zijn om humanitaire gevallen te bestraffen.

Vraag 4

De leden van genoemde fracties constateren dat het kabinet en de Europese Commissie van mening verschillen over de interpretatie van artikel 1 van het voorliggende voorstel. De Europese Commissie lijkt van oordeel dat humanitaire hulp op grond van Europees recht al is uitgesloten van strafvervolging, maar het kabinet deelt dit oordeel niet. Kunt u meer duidelijkheid geven over het verschil in interpretatie en de gevolgen die dat kan hebben, onder meer als het gaat over de implementatie van het voorliggende voorstel in de verschillende lidstaten?

Antwoord vraag 4

Artikel 1 van de voorgestelde nieuwe mensensmokkelrichtlijn gaat enkel over het onderwerp van deze richtlijn, daarover verschillende de Europese Commissie en het kabinet niet van mening. De zinssnede waar vermoedelijk naar wordt verwezen slaat juist op de toepassing van artikel 1 van de *huidige* mensensmokkelrichtlijn uit 2002¹² en de uitleg van de Europese Commissie daarbij in de door haar gepubliceerde richtsnoeren uit 2020.¹³ Deze richtsnoeren werden door middel van een BNC-fiche geapprecieerd, waarin uiteen werd gezet dat het kabinet de uitleg van de Europese Commissie bij artikel 1 van de Richtlijn uit 2002 niet geheel onderschreef.¹⁴ De Europese Commissie stelde namelijk o.a. dat het een inbreuk op het internationale recht is, en daarom op grond van het EU-recht niet is toegestaan, om door niet-gouvernementele organisaties of andere niet-overheidsactoren met inachtneming van het toepasselijke rechtskader uitgevoerde opsporings- en reddingsoperaties strafbaar te stellen.

Het kabinet onderschrijft dit weliswaar grotendeels, en onderkent uiteraard dat wanneer inderdaad sprake is van met inachtneming van het

¹² Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946

¹³ C (2020) 6470

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 2964.

toepasselijke rechtskader uitgevoerde opsporings- en reddingsoperaties dit in beginsel geen strafbare handelingen zal opleveren. Het kabinet stelt zich echter, kort gezegd, op het standpunt dat mensensmokkel niet altijd bij voorbaat kan worden uitgesloten bij activiteiten van ngo's of opsporings- en reddingsoperaties van ngo-schepen of andere personen die, met een beroep op humanitaire gronden, stelselmatig behulpzaam zijn bij grensoverschrijding door migranten. De kanttekening die het kabinet bij de richtsnoeren van de Europese Commissie uit 2020 plaatste, ziet dan ook op het bij voorbaat veronderstellen dat hierbij niet alsnog sprake kan zijn van strafbare handelingen. Mensensmokkel is – voor zover hier van belang – het behulpzaam zijn bij wederrechtelijke grensoverschrijding (het zich verschaffen van toegang of doortocht). Die «behulpzaamheid» kan bestaan uit het verschaffen van een middel, zoals het organiseren en realiseren van transport. In gevallen die aanleiding geven tot mogelijke twijfel over de daadwerkelijke praktijk en motieven van de betrokkenen moet onderzoek kunnen plaatsvinden, eventueel kunnen worden overwogen om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging, waarna de rechter zich er ook over zal uitspreken op basis van de toepasselijke rechtskaders zoals nader toegelicht bij de beantwoording van vraag 1.

Vraag 5

Genoemde leden merken op dat het voorstel verplicht tot strafbaarstelling van het aanzetten tot illegaal betreden, verblijven en doorreizen. Deze leden constateren dat dit in het Nederlandse strafrecht leidt tot een situatie waarin uitlokking van een op zichzelf niet strafbaar feit toch strafbaar wordt. Kunt u voorbeelden geven van andere delicten in het Wetboek van Strafrecht waarbij uitlokking ervan wél, maar het feit zelf níét strafbaar is?

Vraag 6

De leden van de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA begrijpen dat het kabinet van mening is dat de formulering van het artikel over aanzetten tot mensensmokkel op dit moment nog niet duidelijk genoeg is. Kunt u aangeven met wat voor afbakening u tevreden bent? Wat zou naar uw mening wel en wat niet strafbaar gesteld moeten worden gesteld?

Antwoord vraag 5 en 6

Op grond van artikel 3, tweede lid, van de voorgestelde mensensmokkel-richtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat het publiekelijk aanzetten van een onderdaan van een derde land tot irreguliere binnenkomst, doortocht of verblijf in strijd met het toepasselijke Unierecht of de wetgeving van de betrokken lidstaat een strafbaar feit zal vormen. Irreguliere binnenkomst is weliswaar op zichzelf geen strafbaar feit, maar betreft wel wederrechtelijke handelingen in strijd met Unierecht en/of nationale wet- en regelgeving. Het publiekelijk aanzetten tot irreguliere binnenkomst, doortocht of verblijf zou onder het voorstel strafbaar worden, terwijl de migrant zelf weliswaar wederrechtelijke, maar geen strafbare feiten begaat. Er is bij het voorgestelde delict dus inderdaad geen sprake van het juridische begrip uitlokking, zoals wij dat kennen in artikel 47, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht. Het voorgestelde delict lijkt dan ook te moeten worden beschouwd als een op zichzelf staand delict.

Wat het kabinet betreft zou een dergelijke bepaling bijvoorbeeld mogelijk kunnen zijn op publiekelijke, al dan niet via het internet of (versleutelde) sociale mediaplatformen verspreide, informatie over routes, prijzen en misleidende afspiegelingen van de migratiesituatie in de EU, die wordt gebruikt als wervingsmethode door mensensmokkelnetwerken. Ook kan

bijvoorbeeld worden gedacht aan door mensensmokkelaars verspreide instructies over inschepingen of andersoortige informatie over hoe migranten irregulier en wederrechtelijk de grens kunnen oversteken. Zoals ook aangegeven in het voorstel moet het verstrekken van objectieve informatie over internationale bescherming of legale binnenkomst of verblijf volgens het kabinet niet worden gezien als dergelijk strafbaar publiekelijk aanzetten. Het precieze doel, de exacte reikwijdte van het delict en de actoren tot wie het is gericht zijn volgens het kabinet echter nog onvoldoende duidelijk omschreven in het voorstel. Het kabinet stuurt derhalve aan op verduidelijking van de reikwijdte van deze strafbaarstelling en op wijziging van de precieze formulering.¹⁵ In de besprekingen stelde Nederland zich op het standpunt het onderdeel enkel te kunnen steunen indien tot een formulering zou worden gekomen die de legaliteit voldoende zou waarborgen en dus voldoende duidelijk maakt welke gedragingen wel en niet binnen de reikwijdte van de bepaling vallen. Andere lidstaten deelden soortgelijke zorgen, en de bepaling kan in de besprekingen tot dusver niet op veel steun rekenen.¹⁶

Vraag 7

Genoemde leden wijzen erop dat het voorstel in de artikelen 7 en 8 aandacht besteedt aan de strafbaarstelling van rechtspersonen. Aan wat voor rechtspersonen denkt de regering daarbij? Welke rechtspersonen zouden volgens de regering op basis van deze richtlijn vervolgd kunnen worden vanwege mensensmokkel of betrokkenheid daarbij?

Antwoord vraag 7

De voorgestelde artikelen 7 en 8 zien op alle soorten rechtspersonen, en het kan dus gaan om allerlei verschillende soorten bedrijven of organisaties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan malafide reisbureaus, transport- en vervoersbedrijven, de hospitality sector, maar ook andersoortige op enige manier door mensensmokkelaars aangewende bedrijven of organisaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

Vraag 8

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat twee Nederlanders in Letland het risico lopen op maximaal acht jaar gevangenisstraf omdat zij in november 2023 vijf vluchtelingen die in nood verkeerden, waaronder het zusje van een van de verdachten, probeerden te redden.¹⁷ De vluchtelingen in deze casus waren door mensensmokkelaars zonder eten en drinken achtergelaten in het grensgebied tussen Belarus en Letland. In de tenlastelegging worden de twee Nederlandse verdachten gekwalificeerd als een «georganiseerde groep met kwade bedoelingen». De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat dit voorbeeld laat zien hoe de definitie van een «georganiseerde groep» opgerekt kan worden. Kunt u nader uitleggen wat in het voorstel onder «nood» valt en hoe dit criterium in deze specifieke casus beoordeeld moet worden? Wat is in dit concrete geval het onderscheid tussen enerzijds een criminele organisatie en anderzijds gewone burgers die migranten in nood te hulp schieten? Kunt u nader uitleggen waar onder het voorliggende voorstel precies de grens ligt tussen enerzijds als hulpverlener gezien worden en anderzijds als mensensmokelaar? Zouden de Nederlandse autoriteiten in een vergelijkbare casus een andere afweging maken dan de Letse autoriteiten? Bent u het met de leden van de fractie van D66 eens dat alleen al

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 22 112, nr. 3873.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 882.

¹⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld: Nederlanders opgepakt in Letland voor vervoeren vluchtelingen: «Wilde zusje redden» (nos.nl).

het vooruitzicht op vervolging hulpverleners of burgers ervan kan weerhouden om migranten in nood te hulp te schieten en acht u dit wenselijk?

Antwoord vraag 8

Het is niet aan het kabinet om uitspraken te doen over de toepassing van het recht in een andere lidstaat. Bij een rechtszaak in een andere EU-lidstaat is het oordeel aan de desbetreffende rechter. Nederland mengt zich niet in de rechtsgang van andere landen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is met de zaak van beide Nederlanders bekend, volgt deze nauwgezet en verleent waar gevraagd en mogelijk consulaire bijstand zoals ook toegelicht in de beantwoording van vragen hierover van het lid Boswijk (CDA) aan de Minister van Buitenlandse Zaken.¹⁸

In het voorstel voor de nieuwe mensensmokkelrichtlijn wordt daarnaast niet ingegaan op wat onder «nood» verstaan moet worden, aangezien «nood» als zodanig niet in het voorstel als criterium is opgenomen. Het voorstel van de Europese Commissie poogt een onderscheid te maken tussen criminele mensensmokkel en humanitaire hulpverlening door middel van het bestanddeel in artikel 3 inzake of sprake is van materieel of financieel voordeel, en de toevoeging in overweging 7 daarbij dat de richtlijn niet tot doel heeft enerzijds bijstand aan familieleden en anderzijds humanitaire bijstand of ondersteuning in fundamentele menselijke behoeften, verleend in overeenstemming met wettelijke verplichtingen, strafbaar te stellen.

Zoals eerder aangegeven hecht het kabinet eraan op te merken dat het de inzet van non-gouvernementele organisaties om mensen in nood te redden waardeert.¹⁹ Een *chilling effect* kan dan ook niet de bedoeling zijn. Daarom zet het kabinet zich – zoals toegelicht onder de beantwoording bij vraag 2 – bij de besprekingen in Brussel in voor een oplossing die enerzijds duidelijk maakt dat zaken niet dienen te worden bestraft wanneer sprake is van zuiver humanitaire hulpverlening, maar waarvan anderzijds geen misbruik kan worden gemaakt door evident criminele smokkelaars, en het werk van de opsporingsinstanties niet door wordt bemoeilijkt.

Vraag 9

Genoemde leden wijzen erop dat de Tweede Kamer in februari 2018 een voorstel van het lid Maarten Groothuizen van D66 steunde om een internationaal tribunaal op te richten dat specifiek zou toezien op vervolging van mensensmokkelaars en criminele bendes die migranten uitbuiten. Ziet het kabinet een rol weggelegd voor een dergelijk instituut om mensensmokkelaars en criminele bendes op centrale wijze te vervolgen? Is het kabinet het met deze leden eens dat een uniforme aanpak tegen mensensmokkelaars en criminele bendes meer juridische duidelijkheid zou scheppen dan de huidige regelgeving die per lidstaat kan verschillen? Ziet het kabinet daarnaast een rol weggelegd voor een verplichte strafuitsluitingsgrond voor humanitaire hulp met betrekking tot mensensmokkel in alle lidstaten van de Europese Unie? De leden van de fractie van D66 in de Eerste Kamer kunnen zich voorstellen dat een dergelijk tribunaal in Den Haag, als juridische hoofdstad van de Verenigde Naties, wordt gevestigd. Wat vindt het kabinet van dit idee?

Antwoord vraag 9

Het kabinet hecht groot belang aan het opsporen en vervolgen van mensensmokkelaars en criminele bendes die migranten uitbuiten, maar is

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 2024Z05681, nr. 1637.

¹⁹ Kamerstukken I 2023/24, 36 507, D.

geen voorstander van het oprichten en huisvesten van een speciaal internationaal tribunaal hiervoor. De grootste uitdagingen bij de internationale strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel zijn het verzamelen van bewijs en het aanhouden van verdachten. Een eventueel nieuw op te richten tribunaal zou met dezelfde uitdagingen geconfronteerd worden, zonder concrete voordelen te bieden ten opzichte van de bestaande praktijk waarin (Europese) landen al proberen successen te behalen door samen op te trekken (al dan niet in samenwerking met het Internationaal Strafhof). De meeste vormen van migratiecriminaliteit kunnen namelijk al vervolgd worden binnen reeds bestaande nationale, Europese en internationale structuren. In 2018 werden de overwegingen bij de eventuele oprichting van een dergelijk tribunaal, die grotendeels nog steeds van toepassing zijn, al uiteengezet.²⁰

Meer heil ziet het kabinet dan ook in het versterken van de internationale aanpak binnen de bestaande kaders. Een onderdeel daarvan is ook het verder harmoniseren van het juridische kader inzake mensensmokkel, zoals momenteel met de nieuwe mensensmokkelrichtlijn wordt beoogd. Zoals nader toegelicht bij de beantwoording van vraag 2 zal daarbij ook het uitsluiten van humanitaire hulp van strafbaarstelling aan bod komen. Het kabinet benadrukt daarnaast ook het belang van de Europese aanpak en het versterken van de Europese en internationale samenwerking,²¹ en zo wordt er de komende jaren prioritair ingezet op de strijd tegen mensensmokkelaars en de ontmanteling van de internationale criminele netwerken daarachter.²² Ook spant het kabinet zich er cf. de motie Brekelmans c.s.²³ voor in om binnen de Europese sanctieregimes mensensmokkelaars op de EU sanctielijst te krijgen, en zal het kabinet binnen de EU samen met andere lidstaten verder verkennen wat de mogelijkheden zijn om mensensmokkelnetwerken middels het sanctie instrumentarium effectiever tegen te gaan.²⁴ Daarnaast is in de Tweede Kamer aanhangig het wetsvoorstel in verband met de verhoging van de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland.²⁵ Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de strafmaat voor mensensmokkel te verhogen en zal Nederland rechtsmacht krijgen over eenieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan mensensmokkel, waardoor bij uitstek internationaal effectiever kan worden opgespoord, vervolgd en bestraft. In Europees verband wordt daarbij ook cf. de motie Veldkamp c.s. door Nederland gepleit voor uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht binnen de Europese context, zodat hierdoor mogelijk ook beter samen *upstream* kan worden opgetrokken.²⁶ Wat het kabinet betreft zijn bovengenoemde maatregelen dan ook concrete stappen die gezet kunnen worden om internationale mensensmokkelnetwerken beter aan te pakken en straffeloosheid tegen te gaan, zonder dat daarvoor de oprichting van een internationaal tribunaal noodzakelijk is.

Vraag 10

De leden van de fractie van D66 merken op dat tijdens het mondeling overleg in de Kamer van 26 maart 2024 is aangegeven dat er wordt geprobeerd om het element van menselijke hulpverlening heel nadrukkelijk op te nemen in de partnerschappen met landen aan de andere kant van de Middellandse Zee. Hierbij gaat het om het duidelijke onderscheid

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 205.

²¹ Kamerstukken I 2023/24, 32 317, ON, bijlage Non-paper Borders.

²² Kamerstukken II 2022/23, 28 638, nr. 235

²³ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 79.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 872.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 414, nr. 1-4.

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 85.

tussen criminele activiteiten en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die hulpverlening bieden. Kunt u een aantal voorbeelden van aangeven hoe dit element van hulpverlening in de betreffende afspraken met Marokko, Tunesië en Egypte is verwerkt? In welke mate verschillen deze elementen per land van elkaar? Kunt u daarnaast een aantal praktijkvoorbeelden geven van gevallen waarin werd erkend dat er sprake is van menselijke hulpverlening?

Antwoord vraag 10

Tijdens het mondelinge overleg is genoemd dat het element van hulpverlening ook wordt geadresseerd binnen de partnerschappen. Daarmee is niet bedoeld op het onderscheid tussen criminele activiteiten en ngo's die hulpverlening bieden, maar wel op het realiseren van adequate bescherming voor migranten in partnerlanden en het beter uitrusten van dergelijke landen om potentiële drenkelingen te redden in de onder hun verantwoordelijkheid vallende *search and rescue* (SAR) zones op zee. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de steun binnen de Europese (migratie-)partnerschappen met Tunesië en Egypte ter verbetering van het bieden van bescherming aan migranten, grensbeheer en search and rescue activiteiten. Daar zet Nederland zich ook bilateraal voor in.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel