

Bootvluchtelingen : een blik op de rechten en plichten van staten

Jasmine Coppens

Inleiding

“Meer dan honderd immigranten vermist voor kust Lampedusa”. “NAVO-schip liet 63 vluchtelingen sterven”. “Mogelijk 230 migranten verdronken nabij Tunesië”.¹ Dit is slechts een greep uit de krantenkoppen van 2011. De problematiek van zeemigratie is brandend actueel. De voornaamste zeeroutes situeren zich van Zuidoost-Azië naar Australië, van Centraal-Amerika en de Caraïben naar Noord-Amerika, van Somalië naar Jemen en van Noord-Afrika naar Europa. Kleine eilanden zoals Lampedusa of Malta worden letterlijk overspoeld door asielzoekers. In 2010 bijvoorbeeld ondernamen meer dan 10.000 migranten een levensgevaarlijke tocht op de Middellandse Zee in een poging om Europa te bereiken.² Daarenboven zijn cijfers niet zelden onvolledig aangezien nationale statistieken vaak niet vermelden hoe asielzoekers arriveren. Ook komen vele migranten onderweg om door verdrinking zonder dat iemand hiervan op de hoogte is. Meestal wordt er immers gebruik gemaakt van een onzeewaardige boot die wordt overladen met mensen.

De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) – een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties verantwoordelijk voor de veiligheid op zee³ en de efficiëntie van het scheepvaartverkeer⁴ – werkt dan ook al jaren aan een oplossing voor het probleem. In het internationaal zeerecht bestaat de plicht personen in nood op zee te redden en dit ongeacht hun status. Op het eerste gezicht lijkt dit een duidelijke bepaling maar in de praktijk wordt vaak niet voldaan aan deze basisplicht wanneer het gaat om migranten. In dit geval komt er namelijk heel wat meer bij kijken. Asielzoekers brengen meer juridische implicaties teweeg dan “gewone” mensen in nood op zee. Bepaalde principes uit het vluchtelingenrecht en de mensenrechten dienen namelijk in acht te worden genomen. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de opsporing en redding, de ontscheping en ten slotte het onderscheppen van zeemigranten besproken.

1. Het opsporen en redden van mensen in nood op zee

De plicht tot het verlenen van hulp en bijstand aan mensen in nood op zee

Het Zeerechtverdrag van 1982 vermeldt de gewoonterechtelijke plicht⁵ van de vlaggenstaat om erop toe te zien dat de kapitein elke persoon, in gevaar of verloren op volle zee, hulp en bijstand biedt.⁶ De kapitein dient de personen – van zodra hij op de hoogte is van de noodtoestand – zo vlug mogelijk te helpen en dit in de mate waarin dit redelijkerwijze van hem mag verwacht worden. Deze plicht geldt enkel indien de kapitein dit alles kan uitvoeren zonder ernstig gevaar voor zijn schip, de bemanning en/of de passagiers. In de praktijk is het dus de kapitein die de opsporings- en reddingsoperatie tot een goed einde dient te brengen. Op de vlaggenstaten rust echter de plicht ervoor te zorgen dat de nationale wetten in overeenstemming zijn met de internationale regels. Zij moeten er op toezien dat de kapitein zijn verplichtingen naleeft. Het Zeerechtverdrag bepaalt bovendien dat de kuststaat in de exclusief economische zone en in de volle zee hulp en bijstand zal verlenen bij opsporings- en reddingsoperaties.⁷ Wanneer de omstandigheden dit vereisen zullen kuststaten eveneens moeten samenwerken met buurlanden door middel van regionale akkoorden om dit doel te bereiken. Ook in de territoriale zee kan de kuststaat zich niet beroepen op zijn soevereine macht om zichzelf van de reddingsplicht te ontdoen.*

Het Zeerechtverdrag biedt aldus een juridisch basiskader. Gedetailleerde bepalingen inzake de opsporings- en reddingsplicht zijn echter terug te vinden in het Verdrag inzake de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS-verdrag)⁹ en het Verdrag inzake maritieme opsporing en redding (SAR-verdrag)¹⁰, beide opgesteld in het kader van de IMO. Het SOLAS-verdrag bepaalt dat Staten de nodige maatregelen dienen te treffen om de communicatie en de coördinatie van de opsporings- en reddingsacties in het gebied waarvoor ze verantwoordelijk zijn naar behoren te laten verlopen. Dit houdt in dat ze de nodige opsporings- en reddingsfaciliteiten aanreiken. Zo kan er bijvoorbeeld een *Rescue Coordination Centre* (RCC) worden opgericht. De kapitein moet – wanneer hij informatie ontvangt dat personen zich in een noodsituatie bevinden – de opsporings- en reddingsdiensten hiervan op de hoogte stellen. Het SAR-verdrag definieert een noodsituatie als een situatie waarbij er een redelijke zekerheid bestaat dat een persoon bedreigd wordt

door een ernstig en imminent gevaar waarin er onmiddellijk bijstand moet worden geboden. Het begrip 'redding' slaat niet enkel op de reddingsoperatie zelf, maar ook op het verstrekken van medische hulp of andere bijstand. De persoon in kwestie moet daarnaast ook naar een veilige plaats worden gebracht door de kapitein. De Staat die verantwoordelijk is voor de regio waar de personen werden aangetroffen zal instaan voor het verschaffen van een veilige plaats of voor de garantie dat een veilige plaats wordt voorzien.¹¹

De MV Tampa: een keerpunt

In augustus 2001 bracht het incident met de *MV Tampa* de problematiek van zeemigratie volop in de belangstelling. Een Noorse kapitein redde maar liefst 438 asielzoekers van de verdrinkingsdood in internationale wateren vlakbij Australië. Het duurde echter weken vooraleer de geredde personen in kwestie aan land konden gaan. Australië wou immers kost wat kost vermijden dat de migranten zouden worden ontscheept op eigen grondgebied. Omwille van het juridisch kluwen duurde het veel te lang tot er een overeenstemming werd bereikt tussen de verschillende partijen in deze zaak. Het werd dan ook pijnlijk duidelijk dat de internationale regelgeving omtrent dit onderwerp tekortschoot.¹² Wat is precies een 'veilige plaats'? In welke Staat moeten de asielzoekers worden ontscheept? Is er sprake van mensenhandel? Het probleem roept niet enkel vragen van internationaal zeerecht op, maar tevens van vluchtelingenrecht, mensenrechten en internationaal strafrecht. De IMO besloot de bestaande instrumenten – namelijk het SOLAS- en SAR-verdrag – te herzien.¹³ Dit had als doel alle bestaande lacunes, inconsistenties en onduidelijkheden te identificeren en weg te werken. William O'Neil – toenmalig Secretaris-Generaal van de IMO – verklaarde echter dat het nemen van extra maatregelen omtrent de veiligheid op zee, één van de prioriteiten van de IMO, niet voldoende zou zijn. De problematiek van zeemigratie is immers geen louter maritieme kwestie.

O'Neil benadrukte dat thema's zoals asiel en vluchtelingenstatus zich buiten het bevoegdheidsgebied van zijn organisatie bevonden. Daarom leek het hem aangewezen andere internationale organisaties aan te spreken met het oog op een dialoog. De internationale regelgeving diende op verschillende rechtsdomeinen grondig te worden hervormd, niet enkel wat betreft het maritieme luik. Een gecoördineerde aanpak en een

doorgedreven samenwerking tussen alle betrokken partijen staat hierbij voorop opdat de geredde personen zo snel mogelijk naar een veilige plaats zouden worden gebracht en dit ongeacht hun nationaliteit, status of de omstandigheden waarin ze werden aangetroffen. Zeemigranten in nood moeten worden behandeld in overeenstemming met het internationaal zeerecht, het vluchtelingenrecht de mensenrechten.¹⁴ Een asielzoeker kan zich immers op een aantal bijkomende rechten beroepen. Zo voorziet artikel 14 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens¹⁵ in een recht om asiel te zoeken. Bovendien mogen Staten – op grond van het *non-refoulement* principe – geen personen uitwijzen of terugsturen naar een Staat waar zijn of haar leven of vrijheid wordt bedreigd. Dit principe ligt vervat in artikel 33(1) van het Vluchtelingenverdrag¹⁶ (zie verder), maar is daarnaast ook terug te vinden in een aantal mensenrechtenverdragen zoals het Folterverdrag.¹⁷

In 2001 werd er op initiatief van de IMO een *ad hoc* overleggroep opgericht. Doordat verschillende organisaties met onderscheiden bevoegdheden participeren in deze dialoog, kan de problematiek ook vanuit andere hoeken worden belicht dan enkel de maritieme. Bovendien kunnen zo eventuele discrepanties tussen diverse rechtstakken worden vermeden of gecorrigeerd. Zeven internationale organisaties maken deel uit van de overleggroep, waarvan de twee belangrijkste de IMO en het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) zijn.¹⁸ Het initiatief werd ten eerste toegejuicht door de Algemene Vergadering van de VN.¹⁹

De verwezenlijkingen van de overleggroep

Op 2 en 3 juli 2002 werd er in Genève – op uitnodiging van de UNHCR en onder leiding van de IMO – de allereerste *United Nations Inter-Agency Meeting on the Treatment of Persons Rescued at Sea* georganiseerd.²⁰ Het resultaat van de eerste bijeenkomst werd voorgelegd aan de IMO die deze bijdrage in overweging nam bij het amenderen van de SAR- en SOLAS-verdragen in 2004. De amendementen traden in werking op 1 juli 2006. Aan het SOLAS-verdrag werd toegevoegd dat er hulp en bijstand moet geboden worden ongeacht de nationaliteit of status van de persoon of ongeacht de omstandigheden in dewelke de persoon wordt aangetroffen. Er zijn bovendien een aantal bepalingen ingevoerd waardoor de kapitein minder geneigd zou moeten zijn de mensen in nood aan hun lot over te laten. De

eigenaar, de vervoerder, de rederij of een andere persoon mag de professionele beslissing van de kapitein inzake de reddingsoperatie niet verhinderen of in de weg staan. De hinder en de financiële last voor het helpend schip dient daarenboven te worden geminimaliseerd. Om dit te verwezenlijken wordt van de betrokken Staten verwacht dat ze samenwerken opdat de kapitein zijn taak kan vervullen zonder al te veel af te wijken van de oorspronkelijke route van het schip.²¹ Deze nieuwe bepalingen zijn beslist een stap in de goede richting, aangezien de financiële druk op de kapitein en de scheepseigenaar immers enorm groot kan zijn ten gevolge van de vertragingen die het schip oploopt. In mei 2007 werden 27 zeemigranten gered door de Italiaanse marine nadat ze zich 3 dagen lang krampachtig hadden vastgeklampt aan de netten van de Maltese vissersboot *Budafel*. De kapitein verklaarde dat hij weigerde een omweg te maken om de personen aan land te brengen omdat hij dan zijn waardevolle vangst tonijn dreigde te verliezen.²²

Wat precies onder de term 'veilige plaats' wordt verstaan werd bepaald in de *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* die samen met de amendementen van SAR en SOLAS werden aangenomen in 2004. De amendementen vormen – wanneer geratificeerd – echte verplichtingen. Deze richtlijnen zijn er daarentegen op gericht om de Staten en kapiteins te ondersteunen bij de praktische uitvoering ervan. Een veilige plaats wordt gedefinieerd als een locatie waar de reddingsoperaties als beëindigd worden beschouwd, men tegemoetkomt aan de humane basisbehoeften (zoals water, voedsel, onderdak en medische bijstand), er overeenstemming is wat betreft het eventuele transport van de personen naar de definitieve bestemming en het leven van de personen niet langer wordt bedreigd.²³ Pas wanneer al deze voorwaarden werden vervuld is er sprake van een veilige plaats. Indirect verwijst deze definitie ook naar het feit dat het *non-refoulement* principe, zoals vervat in Artikel 33 Vluchtelingenverdrag, niet mag worden geschonden.²⁴ Dit principe – dat ook van toepassing is op asielzoekers wiens status nog niet formeel werd bepaald – houdt in dat een vluchteling niet mag worden uitgewezen of teruggedleid, op welke wijze ook, naar een plaats waar zijn leven of vrijheid bedreigd wordt en dit op basis van zijn ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke opinie. Redenen van nationale veiligheid of openbare orde laten een uitzondering toe op dit principe.

Wat betreft de post-reddingsfase was er echter nood aan een bijkomende leidraad voor kapiteins, scheepseigenaars, Staten, verzekeringsmaatschappijen en andere betrokken partijen. Noch SAR, noch SOLAS voorzien immers in een mechanisme om de status van de geredde personen te bepalen. Aangezien kapiteins niet steeds op de hoogte zijn van de geldende wetten of de wetteksten niet volledig begrijpen, werd er voorgesteld om een soort handleiding op te stellen met een checklist van procedures die moeten worden doorlopen.²⁵ Wat houden de richtlijnen in de handleiding nu precies in? Aan de opsporings- en reddingsdiensten moet de kapitein een aantal gedetailleerde gegevens verschaffen, onder meer de identiteit en de toestand van de overlevende personen, wat hij precies heeft ondernomen, wat zijn plannen zijn, of hij hulp nodig heeft en de gegevens van zijn schip. Wanneer de personen bovendien asiel wensen aan te vragen moet hij dit niet enkel onmiddellijk melden aan de dichtstbijzijnde opsporings- en reddingsdiensten, maar ook aan de UNHCR. De kapitein mag niet verzoeken om ontscheping in het land van oorsprong of in het land waar de personen vandaan komen. Er mag trouwens geen informatie met betrekking tot persoonlijke gegevens over de asielzoekers worden verschaft aan de autoriteiten van deze landen of aan anderen die deze informatie zouden kunnen doorspelen aan de autoriteiten.²⁶

Huidige problemen

Bij het bepalen of er al dan niet hulp en bijstand moet worden verleend aan personen, handelen Staten nog steeds inconsistent. Sommige Staten vereisen dat het vaartuig op het punt staat om te zinken, terwijl voor andere het enkele feit van onzeewaardigheid reeds voldoende is. Sommige Staten bieden enkel hulp en bijstand wanneer de personen in kwestie hierom verzoeken, terwijl andere dit spontaan aanbieden.²⁷ De implementatie van de SAR- en SOLAS-amendementen verloopt daarenboven niet zoals gehoopt. Bij de oorspronkelijke SAR- en SOLAS-verdragen zijn er respectievelijk 98 en 159 Staten partij.²⁸ Hoewel veel van deze Staten ook de amendementen hebben aanvaard, valt het te betreuren dat Malta, een land dat constant in aanraking komt met zeemigranten, de amendementen zelfs nog niet heeft ondertekend. Bovendien zijn de *Guidelines on the treatment of persons rescued at sea* – en de daarin vervatte definitie van een ‘veilige plaats’ – slechts *soft law*. De IMO heeft reeds

overwogen, op initiatief van Spanje, om de richtlijnen bindend te maken.²⁹ Niettegenstaande dit een stap in de goede richting zou zijn, zou de implementatie ervan waarschijnlijk even moeizaam verlopen als bij de amendementen. Ten slotte is het op zee niet steeds gemakkelijk om toezicht te houden op de naleving van de besproken internationale verplichtingen.

2. Het ontschepen van geredde migranten

Niettegenstaande geredde zeemigranten het recht hebben om naar een veilige plaats te worden gebracht, zijn Staten niet verplicht om de personen te laten ontschepen op het eigen grondgebied. Het gebrek aan een ontschepingsplicht was reeds een probleem in de jaren '70 met de talrijke Vietnamese bootvluchtelingen en kwam recent terug ter sprake binnen de IMO.

Geen ontschepingsplicht voor Staten

De SOLAS- en SAR-verdragen bepalen dat de personen moeten worden ontscheept zodra dit redelijkerwijze mogelijk is.³⁰ De RCC's zijn bevoegd om een zo geschikt mogelijke plaats te zoeken en werken daartoe onder meer samen met de douane, de grenscontroles, de immigratiediensten, de kapitein en de vlaggenstaat.³¹ Hieruit vloeit echter geen plicht voort voor de Staten om de migranten te laten ontschepen op hun grondgebied.³² Staten kunnen ontscheeping volledig weigeren of laten afhangen van bepaalde voorwaarden. Hierdoor kan het een hele tijd duren vooraleer er wordt ontscheept.

In 2007 zaten de migranten van de *Marine I* bijna twee weken vast op zee vooraleer er een overeenkomst omtrent ontscheeping werd bereikt tussen de betrokken landen. Op 30 januari 2007 ontving de Spaanse kustwacht een noodoproep van de *Marine I*, een schip afkomstig van Guinea met maar liefst 300 asielzoekers aan boord. Hoewel het vaartuig zich in het Senegalese opsporings- en reddingsgebied bevond, beschikte dit land over onvoldoende middelen om de reddingsoperatie uit te voeren. Senegal richtte daarom een verzoek tot Spanje om de personen in kwestie te helpen. Aangezien de dichtstbijzijnde haven die van Nouadhibou was, werd ook Mauretanië op de hoogte gebracht. Twee weken na de noodoproep bereikten de Staten eindelijk een akkoord omtrent het lot van de migranten.

Spanje zou 650.000 euro betalen aan Mauretanië in ruil voor de ontschepping van de personen in dat land. Guinea op haar beurt zou 35 migranten van Afrikaanse origine hervestigen.³³ Als gevolg van de terughoudendheid van Staten inzake ontschepping, knijpen sommige zeevaarders een oogje dicht wanneer ze zeemigranten opmerken.³⁴ Ze beseffen immers dat ze nergens welkom zijn en lopen aldus grote vertragingen op met hun schip. Soms worden zeelieden zelfs beschuldigd van migrantensmokkel. In 2004 redde het schip *Cap Anamur* 37 migranten van de verdrinkingsdood in Maltees opsporings- en reddingsgebied en zette koers naar Sicilië. De toegang tot een haven werd echter geweigerd. Nadat het schip drie weken lang in een strijd tussen Duitsland, Italië en Malta verwickeld zat, besloot de kapitein toch de Italiaanse wateren te betreden aangezien de gezondheidstoestand van de mensen op het schip kritiek was. Bij het ontschepen van de migranten werd de kapitein onmiddellijk gearresteerd wegens migrantensmokkel en er dreigde een 4-jarige gevangenisstraf. Dankzij de tussenkomst van de UNHCR werd hij gelukkig vrijgesproken in 2006.³⁵ Toch hebben gebeurtenissen zoals deze vast en zeker een invloed op het gedrag van kapiteins tegenover zeemigranten. Abassi – een 21-jarige Nigeriaan die vijf dagen lang op een gammele boot op zee doorbracht – getuigt: “*One side of the boat had sunk and the other was still floating. There were 85 of us clinging to it. There was nothing to eat and by the second day we had no water. People were drinking sea water and got sick. Three people died. On the fourth day we saw a helicopter. The helicopter saw us and waved. The helicopter did not drop food or water, and no boat came to rescue us. Five hours later we saw a ship. It did not come to help. It stopped and spent a few hours standing there. The boat just watched.*”³⁶

Vietnamese bootvluchtelingen

Naar aanleiding van de stroom van Vietnamese bootvluchtelingen organiseerde de VN reeds in de jaren '70 een conferentie waar het ontschepingsprobleem aan bod kwam. Als resultaat hiervan werd – op initiatief van de UNHCR en in samenwerking met een groot aantal Staten – het DISERO-programma (*Disembarkation Resettlement Offers Scheme*) in het leven geroepen in 1979, gevolgd door het RASRO-programma (*Rescue-at-Sea Resettlement Offers Scheme*) in 1985. De bedoeling van deze tijdelijke beschermingsregimes was om akkoorden betreffende ontschepping en hervestiging te institutionaliseren. Indochinese kuststaten waren bereid om

ontscheping en tijdelijke bescherming toe te staan in ruil voor de garantie van andere – veelal ontwikkelde – landen om de personen definitief te vestigen.³⁷ Aangezien de hervestigingsplaatsen op een bepaald moment talrijker waren dan het aantal Vietnamese bootvluchtelingen die ontscheepten, dachten de Staten dat de crisis zijn hoogtepunt had bereikt. Naar het einde van de jaren '80 was er echter opnieuw een grotere toestroom. Daar echter veel bootvluchtelingen niet langer onder de definitie van politiek vluchteling vielen, werd in 1989 het *Comprehensive Plan of Action* (CPA) opgesteld. De UNHCR richtte vluchtelingenkampen op en onderzocht de status van de aangespoelde personen. De landen van oorsprong werden in het plan betrokken zodat migranten die niet formeel werden erkend als vluchteling op een georganiseerde manier konden terugkeren. Het CPA werd beëindigd in 1996 omdat het werd geacht haar doelen bereikt te hebben.

Waarom wordt er geen gelijkaardig mechanisme ingevoerd vandaag de dag? De reden hiervoor is dat omstandigheden ondertussen grondig gewijzigd zijn. Er zijn drie grote verschillen merkbaar. Het probleem heeft zich ten eerste geografisch verspreid en geheroriënteerd. Zeemigranten arriveren nu meestal in ontwikkelde landen, terwijl dit in de nasleep van de Vietnamoorlog Vietnamese buurlanden waren. Dit betekent dat het de ontwikkelde landen zijn die vragende partij zijn voor hervestigingsakkoorden. Ten tweede zijn er nu – naast politieke vluchtelingen – tevens een groot aantal economische vluchtelingen. Deze gemengde migratie zit ingewikkelder in elkaar. Zo is het veel moeilijker om de status te achterhalen van de vele asielzoekers. Een derde verschil is de houding van de Staten toen en nu. In een bipolaire wereld die nog was opgesplitst in communisten en niet-communisten konden de Vietnamese bootvluchtelingen rekenen op een sterke steun van een aantal ontwikkelde landen. Vandaag de dag, na onder andere 9/11, zijn deze Staten veel meer op hun hoede. Migrant worden nu met wantrouwen bekeken.³⁸

De IMO-ontschepingsrichtlijnen

Er dient voor de geredde personen een veel ontvankelijker klimaat te worden geschapen met het oog op de maritieme veiligheid en efficiëntie. Dit zou het voor de kapitein mogelijk maken om de plaats van ontscheping tot op zekere hoogte te voorspellen, iets wat tot nu toe zelden realistisch bleek.³⁹ In 2009 werden er in het kader van de IMO dan ook een aantal

richtlijnen voor ontschepping opgesteld.⁴⁰ Eén van deze richtlijnen is echter vrij verregaand. Wanneer ontschepping niet binnen een redelijke termijn kan worden geregeld zal dit gebeuren op het grondgebied van de Staat in wiens opsporings- en reddingsgebied het vaartuig werd aangetroffen, tenzij dit het *non-refoulement* principe zou schenden. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat deze richtlijnen zouden worden omgezet in nieuwe bindende amendementen van de SOLAS- en SAR-verdragen. De meeste Staten hadden echter tijdens het opstellen van de amendementen van 2004 van de SOLAS- en SAR-verdragen reeds laten weten geen ontschepingsplicht te zullen aanvaarden. Het is bijgevolg duidelijk dat dit voorstel in de praktijk niet of moeilijk tot stand te brengen zou zijn.⁴¹

Overigens is een ontschepingsplicht voor de kuststaat die reeds instaat voor de opsporing en redding niet ideaal. Wanneer deze twee verplichtingen aan elkaar worden verbonden, zou de verantwoordelijke kuststaat wel eens de intentie kunnen hebben de andere kant op te kijken bij het ontvangen van noodoproepen. Het gebeurt nu reeds dat Staten zeemigranten in het opsporings- en reddingsgebied van een andere Staat slepen en zo de verantwoordelijkheid van hen afschuiven. Mitra, een Afghaanse asielzoeker, probeerde in een opblaasbaar bootje de Griekse kust te bereiken. Vlakbij het eiland Lesbos merkte de Griekse kustwacht hem en de andere zeemigranten op. Ze namen het bootje met asielzoekers aan boord van hun schip en gooiden alles wat erin lag – eten, water – in zee. Een aantal zeemijl voor de Turkse kust lieten ze het bootje weer in het water. Mitra en de anderen werden gedwongen in te stappen. De Griekse kustwacht maakte een lek in het rubberen bootje en gaf hen slechts één peddel.⁴²

Burden-sharing

Vooraleer een ontschepingsplicht zou worden aanvaard, moeten Staten kunnen terugvallen op samenwerkingsovereenkomsten. De last dient bijgevolg verdeeld te worden, in plaats van deze af te schuiven op slechts enkele kuststaten. Dit betekent dat landen vóór de ontschepping van de zeemigranten tot een overeenstemming komen over waar de personen zullen worden opgevangen, wie zal instaan voor de medische zorgen, wie de asielaanvragen zal behandelen, wie de financiële kosten voor zijn rekening neemt, wie zal instaan voor repatriëring enz. Deze akkoorden kunnen ook een definitieve oplossing naar voren schuiven,

zoals hervestiging. Dit betekent dat personen die na hun asielprocedure formeel worden erkend als vluchteling definitief worden gevestigd in andere landen. Staten kunnen ook op voorhand regelen – wanneer de asielzoekers geen politieke vluchtelingen blijken – wie precies zal instaan voor de repatriëring. Tot slot kunnen er ook overname-overeenkomsten worden gesloten. Dit houdt in dat er een akkoord wordt bereikt om asielzoekers terug te sturen naar de landen van oorsprong of doorreis en dit op basis van het wederkerigheidsbeginsel. Bijgevolg zijn landen niet enkel verplicht hun eigen onderdanen op te nemen, maar ook personen met een andere of zonder nationaliteit wanneer deze verbleven op het grondgebied of er doorreisden om het land van bestemming te bereiken.⁴³

3. Het onderscheppen van migranten op zee

Wat is onderschepping?

In het internationaal recht bestaat er geen eenduidige definitie van de term onderschepping op zee. Het Uitvoerend Comité (UNHCR) omschrijft onderschepping als één van de volgende maatregelen: het voorkomen van het aan boord gaan van personen tijdens een internationale reis, het voorkomen van het verderzetten van de internationale reis door personen die reeds waren vertrokken of het overmeesteren van vaartuigen wanneer er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat dit vaartuig personen transporteert in strijd met het internationaal of nationaal maritiem recht.⁴⁴ Onderschepping wordt uitgevoerd door staatsorganen. Wanneer een Staat te maken heeft met mensen in nood moeten deze uiteraard worden geholpen en is er geen sprake meer van onderschepping. Door onderscheppingsoperaties op zee kunnen mensen in nood wel sneller worden opgemerkt, wat volgens Staten resulteert in het redden van talloze levens.⁴⁵ Onderschepping kan zowel bestaan uit fysieke onderschepping – zoals het veranderen van de route van de zeemigranten – als uit administratieve maatregelen.⁴⁶ Welke maatregelen een Staat volgens het internationaal zeerecht precies mag ondernemen tegen zeemigranten hangt af van het maritiem rechtsgebied waarin ze zich op dat moment bevinden. Bovendien moet het *non-refoulement* principe worden gerespecteerd. Ook onderschepping is bijgevolg onderworpen aan zowel internationaal zeerecht als internationaal vluchtelingenrecht en de mensenrechten.

Verschillende maritieme rechtsgebieden

Wat mogen patrouilles op zee nu precies ondernemen in de verschillende maritieme rechtsgebieden? We zullen achtereenvolgens de territoriale zee, de aangrenzende zone, de exclusief economische zone en de volle zee bekijken. Het Zeerechtverdrag bepaalt dat de soevereiniteit van Staten zich ook uitstrekt in de territoriale zee, een zeestrook van maximaal 12 zeemijl gemeten vanaf de basislijn.⁴⁷ Schepen van andere Staten kunnen evenwel genieten van het recht op onschuldige doorvaart in de territoriale zee van een andere Staat.⁴⁸ Dit is een algemeen erkend gewoonterechtelijk principe.⁴⁹ De kwalificatie van de term ‘doorvaart’

wordt bepaald door het motief: de bedoeling moet liggen in het doorvaren.⁵⁰ De ze doorvaart moet ononderbroken en vlot verlopen en wordt gezien als onschuldig zolang het de vrede, de goede orde en de veiligheid van de kuststaat niet verstoort.⁵¹ Artikel 19§2 Zeerechtverdrag bevat een niet-exhaustieve lijst van handelingen die in strijd zijn met de vrede, de goede orde en de veiligheid, zoals bijvoorbeeld het inschepen of ontschepen van een persoon strijdig met de immigratievoorschriften van de kuststaat.⁵² Wanneer dit zich voordoet, is de kuststaat bevoegd in zijn territoriale zee alle nodige stappen te nemen om doorvaart te voorkomen. Onderschepping zal bijgevolg toegestaan zijn. Bovendien beschikt de kuststaat over extra bevoegdheden wanneer een schip zich naar de interne wateren – dit zijn de wateren die onmiddellijk aansluiten aan het grondgebied van een Staat en zich uitstrekken tot aan de basislijn – begeeft, wat inderdaad vaak de bedoeling zal zijn van zeemigranten. Zo kan ze alle noodzakelijke maatregelen nemen om te voorkomen dat een inbreuk wordt gemaakt op de voorwaarden waaraan de toelating van dergelijke schepen tot de interne wateren is onderworpen.⁵³ Hoewel de Staat een zekere marge van appreciatie bezit, moeten de genomen maatregelen echter steeds noodzakelijk en proportioneel zijn.⁵⁴

De aansluitende zone is de functionele mariene zone die aansluit bij de territoriale zee van een Staat en die zich tot maximum 24 mijl uitstrekt vanaf de basislijn. De kuststaat kan hier beperkte en fragmentaire rechtsbevoegdheden uitoefenen. Dit zijn gelijkaardige bevoegdheden als in de territoriale zee maar dan op welomschreven en afgebakende gebieden. Eén van deze domeinen is immigratie. De kuststaat mag toezicht houden om te voorkomen dat de voorschriften op dit vlak worden geschonden. De schending zelf dient zich echter voor te doen in de territoriale zee of op het grondgebied van de Staat opdat dit zou kunnen worden bestraft.⁵⁵ Wanneer er redelijke en aannemelijke gronden zijn om te geloven dat een schip met zeemigranten van plan is de territoriale zee te betreden in strijd met de immigratiewetten, mag de kuststaat optreden om te voorkomen dat dit gebeurt. Dit houdt in de praktijk in dat het schip wordt teruggestuurd. Ook hier weer dienen de genomen maatregelen noodzakelijk en proportioneel te zijn.

Onderschepping in de territoriale zee en in de aansluitende zone is bijgevolg toegestaan wanneer deze voldoet aan de voorwaarden hierboven geschetst. Echter, op volle zee geldt het principe van vrijheid van volle zee, waaronder ook de vrijheid van scheepvaart.⁵⁶ Hieruit vloeit het principe van de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat voort,⁵⁷ zowel op

wetgevend als op handhavend vlak.⁵⁸ De vrijheid van scheepvaart is tevens van toepassing in de exclusief economische zone (EEZ).⁵⁹

Onderschepping op volle zee kan variëren van het uitoefenen van het recht om een schip te benaderen (*right of approach*) – het gewoonterechtelijke recht van elk oorlogsschip of een ander daartoe gemachtigd schip een ander vaartuig te benaderen om de identificatiegegevens ervan op te vragen – tot het effectief nagaan van het recht van het andere vaartuig tot het voeren van zijn vlag (*right of visit*).⁶⁰ Dit laatste impliceert het recht om het schip aan te houden (*right to board*) en, bij blijvende verdenking, het recht het schip te onderzoeken (*right to search*).⁶¹ Vaak zal men bij onderschepping van het vaartuig met zeemigranten de vaart hinderen of waarschuwingsschoten afvuren met als doel de route van het schip te veranderen. Desalniettemin gaat dit duidelijk verder dan het loutere recht om een schip te benaderen en is dit zonder twijfel een vorm van fysieke belemmering. De onderschepping dient bijgevolg te voldoen aan de voorwaarden om het aanhoudingsrecht te mogen uitvoeren.⁶² Artikel 110 Zeerechtverdrag stipuleert dat het aanhoudingsrecht – naast de situatie waarin de vlaggenstaat de toestemming heeft gegeven – enkel gerechtvaardigd is wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het vaartuig wordt verdacht betrokken te zijn bij zeeroof, slavenhandel, ongeoorloofde radio- of televisie-uitzendingen of wanneer het schip staatloos is.⁶³ De afwezigheid van enige nationaliteit is de meest relevante grond om zeemigranten te kunnen onderscheppen.⁶⁴

Schepen hebben de nationaliteit van de Staat wiens vlag zij gerechtigd zijn te voeren.⁶⁵ Echter, formele registratie is niet in alle gevallen automatisch vereist opdat een vaartuig de nationaliteit van een Staat zou bezitten. Vele Staten vereisen immers enkel registratie bij schepen vanaf een bepaalde grootte. Bij kleinere vaartuigen is het vaak voldoende dat de eigenaar de nationaliteit van de Staat heeft.⁶⁶ Staatloze vaartuigen zijn diegene die geen enkele nationaliteitsclaim kunnen laten gelden. Een schip dat vaart onder de vlag van twee of meer Staten wordt bovendien gelijkgesteld met een schip zonder nationaliteit.⁶⁷ Zodoende zal niet elk vaartuig met zeemigranten aan boord *ipso facto* een staatloos schip zijn. Er moeten redelijke en aannemelijke gronden zijn om dit te vermoeden. In de zaak *United States v. Maynard* werd er bepaald dat de staatloosheid van een schip in de praktijk op twee manieren kan worden nagegaan. Ten eerste, wanneer het vaartuig de nationaliteit opeist van een Staat

die deze afwijst. Ten tweede, wanneer de kapitein de nationaliteit niet kan aantonen wanneer hierom wordt verzocht.⁶⁸

Maar zelfs in het geval een vaartuig met zeemigranten kan worden aanzien als staatloos schip, betekent dit dat men deze schepen volledig mag onderwerpen aan de wetgeving van de onderzoekende Staat? Het Zeerechtverdrag blijft op dit vlak stil. Echter, de *ratio iuris* van Artikel 110 Zeerechtverdrag ligt in de overtuiging dat het gevaarlijk is om staatloze schepen op volle zee toe te laten. De VN-Commissie voor Internationaal Recht benadrukt het belang van het voeren van een vlag: “*The absence of any authority over ships sailing the high seas would lead to chaos.*”⁶⁹ Aldus mag de onderzoekende Staat haar rechten enkel uitoefenen om te verzekeren dat de veiligheid op zee gewaarborgd wordt.⁷⁰ Er zal dus een bijkomende juridische grond nodig zijn die het uitoefenen van de volledige rechtsmacht over het schip rechtvaardigt.⁷¹ Zo mogen zeemigranten bijvoorbeeld niet worden gearresteerd op volle zee tijdens een onderscheppingsoperatie. Zolang zij de aansluitende zone of de territoriale zee niet hebben betreden en de immigratiewetgeving niet hebben geschonden, is de arrestatie illegaal.⁷²

Non-refoulement

Er bestaat erg veel discussie over de exacte draagwijdte van het *non-refoulement* principe zoals vervat in het Vluchtelingenverdrag. Het is duidelijk dat het verbod op *refoulement* van toepassing is op alle asielzoekers en vluchtelingen die zich reeds op het territorium van een Staat bevinden. Of dit ook geldt ten aanzien van personen die zich aan de grens melden en tot het territorium van een Staat wensen te worden toegelaten is niet zo duidelijk. De cruciale vraag is of het terugzenden aan de grens als strijdig wordt gezien met het principe van *non-refoulement*. Het Uitvoerend Comité van de UNHCR bevestigde in een aantal conclusies dat het van fundamenteel belang is dat het *non-refoulement* principe niet wordt geschonden, noch binnen het grondgebied van een Staat, noch aan de grenzen ervan.⁷³ Echter, het weigeren van toegang aan asielzoekers aan de grens resulteert niet noodzakelijk in de terugkeer van deze personen naar een plaats waar de vluchteling vervolging vreest. In de commentaar op de ontwerptekst van het Vluchtelingenverdrag wordt opgemerkt dat het verbod op *refoulement* niet betekent dat er een plicht voor de Staat bestaat om de persoon in kwestie toe te laten tot

zijn territorium. Als voorbeeld werd het terugsturen van een schip met migranten naar de volle zee aangehaald. Men beschouwde dit niet als een schending van het *non-refoulement* principe.⁷⁴ Het weigeren aan de grens moet daarom duidelijk worden onderscheiden van de eigenlijke fysieke verplichte terugkeer van de passagiers van het schip naar hun land van oorsprong.⁷⁵

De moeilijkheid bij dit argument is het feit dat men geval per geval moet bekijken of het terugsturen aan de grens leidt tot *refoulement*. Wanneer de asielzoeker zich bevindt aan de grens tussen zijn land van oorsprong en een buurland, lijkt het voor de hand te liggen dat men het *non-refoulement* principe schendt. Bij zeemigranten is dit niet altijd zo duidelijk. Wanneer men deze weigert aan de grens worden ze terug de zee opgestuurd. Er is vaak niet onmiddellijk sprake van het terugsturen naar een plaats waar men vervolging vreest. Wanneer echter elk land dit zou doen krijgt men te maken met de zogenaamde migranten '*in orbit*'. Deze zijn op zoek naar een plaats om asiel aan te vragen, maar worden telkens terug naar zee verwezen.⁷⁶ Bovendien is het best mogelijk dat de zeemigranten in de praktijk wel degelijk worden verplicht terug te keren naar een plaats in strijd met het *non-refoulement* principe.

Een laatste onduidelijkheid is of het principe van *non-refoulement* überhaupt van toepassing is op volle zee. Met andere woorden, geldt dit principe ook extraterritoriaal? De UNHCR is van mening dat dit wel degelijk het geval is en baseert zich hiervoor op de bewoordingen en het doel van het Vluchtelingenverdrag en op rechtspraak en statenpraktijk.⁷⁷ Deze laatste twee zijn echter niet altijd zo eenduidig als de UNHCR beweert.⁷⁸ Zo verklaarde Italiaans premier Silvio Berlusconi dat het *non-refoulement* principe niet van toepassing is op volle zee. Hij bevestigde nochtans dat het principe niet mag worden geschonden tijdens onderschepping in andere maritieme rechtsgebieden. Desalniettemin is hij van mening dat het een bijna theoretische uitzondering is dat men effectief te maken zou hebben met personen die bescherming nodig hebben. Hij verklaarde: "*There's hardly anyone on these boats who has the right to asylum, as the statistics show. Only in exceptional cases.*"⁷⁹ Echter, officieel cijfermateriaal geeft een heel ander beeld weer van de zeemigranten in het Middellandse zeegebied. In 2009 arriveerden 1.475 personen per boot in Malta, waarvan er 1.308 asiel aanvroegen.⁸⁰ 65% van deze mensen kregen effectief internationale bescherming. Door de

recente opstanden in Tunesië en Libië is dit in de eerste helft van 2011 zelfs opgelopen tot 91% van alle zeemigranten opgevangen in Malta.⁸¹

Oplossing voor het probleem?

Onderschepping wordt door Staten vaak gezien als een preventieve maatregel, in die zin dat het een beïnvloedende factor kan zijn inzake het vertrek van de migranten. Wanneer men immers weet dat er een grote kans bestaat dat de patrouilles personen terugsturen, zal men misschien minder geneigd zijn te vertrekken. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat er een risico bestaat op een heroriëntering van de vluchtelingenstromen waardoor de migratiedruk naar andere, daarop niet voorbereide Staten, wordt afgeleid. De ervaring leert namelijk dat de constante druk van illegale immigratie aan de buitengrenzen tot verschuivingen leidt. Zodra één immigratieroute is afgesloten, zullen zeemigranten langs andere routes hun bestemming proberen te bereiken. Dit heeft tot gevolg dat het ook noodzakelijk is in andere gebieden de controles en het toezicht op te voeren.⁸² In 1999 voerde Spanje het SIVE-satellietcontrolesysteem op zee in. De politie kon hierdoor tal van migranten onderscheppen vooraleer ze de Spaanse kusten bereikten. Er wordt beweerd dat door de invoering van dit systeem de problematiek voor een groot deel verschoof van de Straat van Gibraltar naar de Canarische eilanden. Dit is dus moeilijk een effectieve oplossing te noemen.⁸³ Wat wel een positief effect van de onderschepping zou kunnen zijn is dat grote migrantensmokkelroutes worden opgedoekt.⁸⁴ Echter, ten gevolge van de grotere pakkans sturen de smokkelaars de migranten vaak alleen de zee op. Bovendien is er een grotere waarschijnlijkheid dat de boten niet terugkeren, waardoor de smokkelaars hun boten uit goedkopere materialen gaan vervaardigen. Dit resulteert in een hoger risico voor de migranten.⁸⁵ Een recente studie van het VN Bureau tegen Drugs en Misdad wijst bovendien uit dat onderschepping migrantensmokkel zelfs stimuleert. Immers, de markt wordt meer en meer winstgevend naarmate het risico om teruggestuurd te worden stijgt.⁸⁶ Doordat de kans groot is dat ze het land van bestemming niet bereiken, zoeken zeemigranten hun toevlucht tot illegale kanalen in de hoop dat migrantensmokkelaars wel weten hoe ze de patrouilles kunnen ontwijken.

Conclusie

De laatste jaren werd er zonder twijfel grote vooruitgang geboekt met betrekking tot de problematiek van zeemigratie en dan meer bepaald inzake het opsporen en redden van zeemigranten in nood. Het oprichten van de overleggroep, met als belangrijkste spelers de IMO en de UNHCR, heeft hiertoe ongetwijfeld bijgedragen. Toch valt het nog steeds te betreuren dat de praktijk afwijkt van de huidige internationale regelgeving. Zo wordt het *non-refoulement* principe nog vaak geschonden. Op 11 juli 2011 redde de *Almirante Juan de Borbón* – een Spaans fregat actief binnen *Operation Unified Protector* van de NAVO – maar liefst 114 zeemigranten in de Middellandse Zee vlakbij Tunesië. De boot was vertrokken uit Libië en de personen aan boord bevonden zich al twee dagen op zee zonder voedsel of drank en de motor van het vaartuig was zwaar beschadigd. Het fregat bood onmiddellijk hulp. Op 13 juli werden een man en zijn zwangere echtgenote opgevangen in Malta voor medische bijstand. Spanje ging akkoord om een baby van 10 maanden oud op te vangen. Echter, zowel Spanje, Italië als Malta weigerden de ontschepping van de andere migranten op hun grondgebied. Malta verklaarde dat de NAVO verantwoordelijk was voor het probleem. Uiteindelijk werden de personen teruggebracht naar Tunesië op 16 juli. Gelet op het feit dat er zich wel degelijk Tunesiërs onder de zeemigranten bevonden en gezien de politieke situatie in het land is dit duidelijk een schending van het *non-refoulement* principe.⁸⁷

Bovendien is de internationale regelgeving nog onvoldoende geïmplementeerd, bestaat er nog veel *soft law* en willen Staten geen ontscheppingsplicht aanvaarden. De grootste oorzaak hiervan is dat de last tussen de Staten momenteel nog onvoldoende wordt verdeeld. Daardoor gaan steeds meer landen focussen op onderschepping op zee om zo de zeemigranten tijdig te kunnen terugsturen. Zij zien hierin een oplossing voor het probleem. Echter, het juridisch kader voor onderschepping op volle zee is momenteel zeer vaag. Voorlopig is er nog geen echte leidraad voor de patrouilles. Hoewel redding en onderschepping twee onderscheiden zaken zijn, is er misschien een rol weggelegd voor de overleggroep. Men heeft immers – evenzeer als bij de problematiek van de redding op zee – opnieuw te maken met verschillende rechtstakken in het internationaal recht. Om te voorkomen dat er inconsistenties optreden in de diverse maatregelen is het aan te raden om ook een discussie op gang te brengen rond dit thema. De UNHCR en de Internationale

Organisatie voor Migratie (IOM) stonden de Europese Unie reeds bij tijdens het opstellen van richtlijnen inzake ontschepping.⁸⁸ Indien de *inter-agency* groep zich hierover zou buigen, zou men deze dialoog zowel geografisch als inhoudelijk nog meer kunnen ontplooiën.

- ¹ De Standaard, “Meer dan honderd immigranten vermist voor kust Lampedusa”, 6 april 2011; De Standaard, “NAVO-schip liet 63 vluchtelingen sterven”, 9 mei 2011; De Standaard, “Mogelijk 230 migranten verdronken nabij Tunesië”, 2 juni 2011.
- ² UNHCR, “Key Facts & Figures”, <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>.
- ³ Artikelen 1 en 15(j) van het Verdrag van Genève inzake de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) van 6 maart 1948, in werking getreden op 17 maart 1958, 289 *UNTS* 48.
- ⁴ Verdrag van Londen inzake de facilitatie van het internationale scheepvaartverkeer van 9 april 1965, in werking getreden op 5 maart 1967, 591 *UNTS* 265.
- ⁵ VN Commissie voor Internationaal Recht, Commentaar op ontwerpartikel 12 van het VN Verdrag inzake de volle zee, *UN Doc. A/3179* (1956).
- ⁶ Artikel 98(1) van het VN Verdrag van Montego Bay inzake zeerecht van 10 december 1982, in werking getreden op 16 november 1994, 1833 *UNTS* 3.
- ⁷ Artikelen 58(2) en 98(2) Zeerechtverdrag.
- ⁸ R. BARNES, “Refugee Law at Sea”, *ICLQ*, 2004, 50-52.
- ⁹ Verdrag van Londen inzake de veiligheid van mensenlevens op zee van 1 november 1974, in werking getreden op 25 mei 1980, 1184 *UNTS* 278.
- ¹⁰ Verdrag van Hamburg inzake maritieme opsporing en redding van 27 april 1979, in werking getreden op 22 juni 1985, 405 *UNTS* 97.
- ¹¹ Hoofdstuk V, 7 en 33 SOLAS-verdrag; Hoofdstuk I, 1.3.2 en 1.3.13 SAR-verdrag.
- ¹² S. DERRINGTON en M. WHITE, “Australian Maritime Law Update 2001”, *JMLC*, 2002, 275-291; P. MATHEW, “Australian Refugee Protection in the Wake of Tampa”, *AJIL*, 2002, 661-676.
- ¹³ Algemene Vergadering (IMO), Resolutie A.920(22) “Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea” (29 november 2001), §1.
- ¹⁴ Toespraak van dhr. William O’Neil, toenmalig Secretaris-Generaal IMO, Londen, 19 november 2001, http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=82&doc_id=1703.
- ¹⁵ Universele Verklaring van Parijs voor de Rechten van de Mens van 10 december 1948, Resolutie 217 A (III) van de VN Algemene Vergadering, *UN Doc. A/810* (1948), 71.
- ¹⁶ Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, in werking getreden op 22 april 1954, 189 *UNTS* 137.
- ¹⁷ Artikel 3 van het Verdrag van New York inzake foltering en andere wrede, inhumane of vernederende behandelingen of straffen van 10 december 1984, in werking getreden op 26 juni 1987, 1465 *UNTS* 85.
- ¹⁸ De andere organisaties zijn de VN Afdeling Maritieme Zaken en Zeerecht (UNDOALOS), het VN Bureau tegen Drugs en Misdad (UNODC), het Bureau van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).
- ¹⁹ Resolutie 57/141 van de Algemene vergadering van de VN, *UN Doc. A/RES/57/141* (2002), §34.
- ²⁰ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), MSC 76/22/8 “Any other business. Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea” (31 juli 2002).
- ²¹ Hoofdstuk V, 33-1, 33-1-1 en 34-1 SOLAS-verdrag; Hoofdstuk III, 3.1.9 SAR-verdrag.
- ²² UNHCR, “Between the Devil and the Deep Blue Sea”, *Refugees Magazine*, 2007, <http://www.unhcr.org/refmag/148/index.html>.
- ²³ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), Resolutie 78/167 “Guidelines on the treatment of persons rescued at sea” (20 mei 2004), §§ 6.12-6.20.
- ²⁴ Zie bijvoorbeeld D. BETHLEHEM and E. LAUTERPACHT, “The Scope and Content of the Principle of *Non-Refoulement*: Opinion” in: E. FELLER, V. TÜRK and F. NICHOLSON (Eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, CUP, Cambridge, 2003, 116-118; UNHCR, “The Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea”, in: T.A. ALEINIKOFF and V. CHETAIL (Eds.), *Migration and International Legal Norms*, Asser Press, The Hague, 2003, 137-150.
- ²⁵ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), MSC 79/22/6 “Out come of the Second Meeting of the UN Inter-Agency Group on the Treatment of Persons Rescued at Sea” (15 september 2004), §§ 23-27.

- ²⁶ UNHCR en IMO, "Rescue at Sea. A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees", http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id=15282/UNHCRIMOleafletpersonsrescuedatsea.pdf.
- ²⁷ Voorstel van 27 november 2007 voor een Besluit van de Raad houdende aanvulling van de Schengengrenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, COM (2009) 658 final, Toelichting § 2.
- ²⁸ IMO, "Status of Conventions Summary", 31 mei 2011, <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.
- ²⁹ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), MSC 84/20/1 "Outcome of the Third Meeting of the UN Inter-Agency Group on the Treatment of Persons Rescued at Sea" (1 februari 2008), Annex § 6.
- ³⁰ Hoofdstuk V, 33-1-1 SOLAS-verdrag; Hoofdstuk III, 3.1.9 SAR-verdrag.
- ³¹ UNHCR en IMO, "Rescue at Sea. A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees", http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id=15282/UNHCRIMOleafletpersonsrescuedatsea.pdf, 11.
- ³² E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 34-40.
- ³³ K. WOUTERS en M. DEN HEIJER, "The *Marine I* Case: A Comment", *IJRL*, 2010, 1-19.
- ³⁴ International Transport Workers' Federation (ITF), "Damned If They Do...", 2006, <http://www.itfseafarers.org/damned.cfm>.
- ³⁵ The Malta Independent, "Cap Anamur crew acquitted of aiding illegal migration", 11 oktober 2009, <http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=95465>.
- ³⁶ Human Rights Watch, "Pushed Back, Pushed Around", 21 September 2009, http://www.hrw.org/en/node/85582/section/11#_ftn104.
- ³⁷ Uitvoerend Comité (UNHCR), EXCOM Conclusie nr. 23 (XXXII) 1981.
- ³⁸ Migration Policy Institute, "The New 'Boat People'. Ensuring Safety and Determining Status", rapport januari 2006, http://www.migrationpolicy.org/pubs/Boat_People_Report.pdf, 19-21; Uitvoerend Comité (UNHCR), "Proposals for an Executive Committee Conclusion on Rescue at Sea", 10 januari 2007, <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45a752d12.pdf>, § 4.
- ³⁹ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), MSC 84/20/1 "Outcome of the Third Meeting of the UN Inter-Agency Group on the Treatment of Persons Rescued at Sea" (1 februari 2008), Annex § 12.
- ⁴⁰ Facilitatiecommissie (IMO), FAL 3/Circ.194 "Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea" (22 January 2009). Voor een gedetailleerde bespreking van deze richtlijnen zie J. COPPENS en E. SOMERS, "Towards New Rules on Disembarkation of Persons Rescued at Sea?", *IJMCL*, 2010, 377-404.
- ⁴¹ R. BARNES, "Refugee Law at Sea", *ICLQ*, 2004, 71-72.
- ⁴² European Council on Refugees and Exiles (ECRE), "What Price Does a Refugee Pay to Reach Europe?", 10 February 2009, http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/1313.ECRE, 6-7.
- ⁴³ Maritiem Veiligheidscomité (IMO), MSC 76/22/8 "Any other business. Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea" (31 juli 2002), Annex "Summary of discussions Expert Roundtable Rescue-at-Sea", § 15.
- ⁴⁴ Uitvoerend Comité (UNHCR), EXCOM Conclusie nr. 97 (LIV) 2003.
- ⁴⁵ UNHCR, "Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach", EC/50/SC/CRP. 17 (9 juni 2000), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>, § 16.
- ⁴⁶ UNHCR, "Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach", EC/50/SC/CRP. 17 (9 juni 2000), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>, §§ 12-13.
- ⁴⁷ Artikelen 2-3 Zeerechtverdrag.
- ⁴⁸ Artikel 17 Zeerechtverdrag.
- ⁴⁹ E. SOMERS, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, 89.
- ⁵⁰ Internationaal Gerechtshof, 9 april 1949, *Korfoekanaalzaak*, ICJ Reports 1949.
- ⁵¹ Artikelen 18-19 Zeerechtverdrag.
- ⁵² Artikel 19§2(g) Zeerechtverdrag. Aangezien Artikel 19§2 Zeerechtverdrag een niet-exhaustieve lijst bevat, kan de kuststaat daarnaast ook zelf discretionair bepalen wat een bedreiging is voor de vrede, de goede orde en de veiligheid. Het is echter twijfelachtig of bijvoorbeeld het zoeken van asiel hiermee in strijd is. Zie: R. BARNES, "Refugee Law at Sea", *ICLQ*, 2004, 56; R. BARNES, "The International Law of the Sea and Migration Control", in B. RYAN & V. MITSILEGAS, *Extraterritorial Immigration Control*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 122.
- ⁵³ Artikel 25 Zeerechtverdrag.

⁵⁴ G.S. GOODWIN-GILL, *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 162.

⁵⁵ Artikel 33 Zeerechtverdrag.

⁵⁶ Artikelen 87 en 90 Zeerechtverdrag.

⁵⁷ Mémorandum présenté par le Secrétariat, *UN Doc. A/CN.4/32, Yearbook International Law Commission* (1950), 69.

⁵⁸ Artikel 92§1 Zeerechtverdrag. Zie algemeen Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, New York, OUP, 2008, 239-240.

⁵⁹ Artikel 58§§1-2 Zeerechtverdrag.

⁶⁰ Report of the International Law Commission to the General Assembly, *UN Doc. A/2934, Yearbook International Law Commission* (1955).

⁶¹ Artikel 110 Zeerechtverdrag.

⁶² E. PAPASTAVRIDIS, "Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Analysis under International Law", *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 2009, 155.

⁶³ Artikel 110 Zeerechtverdrag.

⁶⁴ R. BARNES, "The International Law of the Sea and Migration Control", in B. RYAN & V. MITSILEGAS, *Extraterritorial Immigration Control*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 130; M. PALLIS, "Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes", *IJRL*, 2002, 350-353; E. PAPASTAVRIDIS, "Interception of Human Beings on the High Seas: A Contemporary Analysis under International Law", *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 2009, 159. Deze laatste auteur bespreekt tevens slavenhandel als mogelijke grond voor onderschepping van zeemigranten.

⁶⁵ Artikel 91 Zeerechtverdrag.

⁶⁶ D. GUILFOYLE, *Shipping Interdiction and the Law of the Sea*, Cambridge, CUP, 2009, 16; A.V. LOWE en R. CHURCHILL, "The International Tribunal for the Law of the Sea: Survey for 2001", 17 *IJMCL*, 2002, 474-475.

⁶⁷ Artikel 92§2 Zeerechtverdrag.

⁶⁸ United States v. Maynard, 888 F.2d 918, 923 (1989).

⁶⁹ Report of the International Law Commission covering the work of its eight session, *UN Doc. A/3159, Yearbook International Law Commission* (1956), 279.

⁷⁰ M.H. NORDQUIST (Ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Dordrecht, Nijhoff, 1985-2003, Vol. III, § 94.1.

⁷¹ R. CHURCHILL en A.V. LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, MUP, 1999, 214.

⁷² I.A. SHEARER, "Problems of Jurisdiction and Law Enforcement against Delinquent Vessels", *ICLQ*, 1986, 330.

⁷³ Uitvoerend Comité (UNHCR), Conclusie nr. 6 (XXVIII) 1977; Uitvoerend Comité (UNHCR), Conclusie nr 97 (LIV) 2003.

⁷⁴ VN Commissie voor Internationaal Recht, Commentaar op het ontwerpartikel 28 over *non-refoulement* van de Vluchtelingenconventie, *UN doc. E/AC.32/L.32/Add.1* (1950).

⁷⁵ G.S. GOODWIN-GILL, *The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 166; R. BARNES, "Refugee Law at Sea", *ICLQ*, 2004, 70.

⁷⁶ H. LAMBERT, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice in Selected European Countries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, 4.

⁷⁷ UNHCR, "Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol", 26 januari 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

⁷⁸ Voor een uitgebreide bespreking inzake de extraterritoriale toepassing van het *non-refoulement* principe zie: V. MORENO-LAX, "Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea", *IJRL*, 2011, 200-211.

⁷⁹ Human Rights Watch, "Pushed Back, Pushed Around", 21 September 2009, <http://www.hrw.org/en/node/85582/section/8>.

⁸⁰ Committee on Migration, Refugees and Population (Council of Europe), "The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants", 1 juni 2011, *Doc. 12628*, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12628.pdf>, Explanatory memorandum § 12.

⁸¹ Migrants at Sea, "1.400 Migrant Landings in Malta in First 5 Months of 2011", 16 juni 2011, <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/06/16/1400-migrant-landings-in-malta-in-first-5-months-of-2011-91-of-protection-applications-approved/>.

⁸² M.-T. GIL-BAZO, "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited", Research Paper september 2005, <http://www.rsc.ox.ac.uk/>, 7.

-
- ⁸³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de versterking van het beheer van de zuidelijke maritieme grenzen van de Europese Unie, COM 733 def., 30 november 2006, §§ 14-21.
- ⁸⁴ UNHCR, “Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach”, EC/50/SC/CRP. 17 (9 juni 2000), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>, § 14.
- ⁸⁵ J. CARLING, “Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish -African Borders”, *International Migration Review*, 2007, 327. Zie ook: L.A. NESSEL, ‘Externalized Borders and the Invisible Refugee’, *Columbia Human Rights Law Review*, 2009, 625-699.
- ⁸⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, “The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union”, 2011, http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Report_SOM_West_Africa_EU.pdf.
- ⁸⁷ Migrants at Sea, “NATO Transfers Rescued Migrants to Tunisia”, 16 juli 2011, <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/07/16/nato-transfers-rescued-migrants-to-tunisia/>.
- ⁸⁸ Voorstel van 27 november 2007 voor een Besluit van de Raad houdende aanvulling van de Schengengrenscode op het gebied van de bewaking van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, COM (2009) 658 final, Toelichting §1.1.