

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1517

Vragen van het lid **Piri** (GroenLinks-PvdA) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de samenwerking van Frontex met de Libische kustwacht* (ingezonden 21 februari 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van der Burg** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 16 april 2024) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1232

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het onderzoek van Lighthouse Reports «Frontex and the pirate ship» alsmede het bericht «2,200 Frontex e-mails to Libya»?^{1, 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Deelt u de mening dat het hebben van 2200 keer contact in een periode van drie jaar met een organisatie gelijk staat aan een vorm van samenwerking? Zo nee, hoe zou u het contact tussen Frontex en de Libische kustwacht omschrijven? Zo ja, kunt u – gelet op het Nederlands lidmaatschap van de Raad van Bestuur van Frontex – aangeven wat volgens de Nederlandse regering de juridische basis is voor deze samenwerking, gezien afwezigheid van een statusovereenkomst of werkafspraken zoals benodigd als vastgelegd in Verordening (EU) 2019/1896?

Bent u van mening dat het systemisch uitvoeren van patrouillevluchten boven de Libische reddingszone en het systematisch delen van coördinaten met de Libische kustwacht in overeenstemming is met de juridische verplichtingen op het gebied van fundamentele rechten van Frontex en de Europese Unie (EU)?

¹ Lighthouse Reports, 11 december 2023, «Frontex and the pirate ship», <https://www.lighthousereports.com/investigation/frontex-and-the-pirate-ship/>

² Lighthouse Reports, 12 februari 2024, «2,200 Frontex emails to Libya», <https://www.lighthousereports.com/investigation/2200-frontex-emails-to-libya/>

Antwoord 2 en 3

Op grond van de Europese Grens- en Kustwachtverordening (hierna: EGKW-vo) en overeenkomstig verordening (EU) nr. 656/2014 en het internationaal recht, kan Frontex operationele en technische bijstand verlenen aan lidstaten en derde landen ter ondersteuning van opsporings- en reddingsoperaties voor personen die op zee in nood verkeren. Dat doet Frontex o.a. door de inzet van vliegtuigen en drones in bepaalde delen van de Middellandse Zee om zo een beter beeld te verkrijgen wat er gebeurt op zee en tijdig een waarschuwing te doen uitgaan over personen in nood aan de verantwoordelijke nationale autoriteiten op het gebied van opsporing en redding op zee. Dit is cruciaal. Zonder deze ondersteuning is de kans groter dat personen in nood niet of te laat gered worden. Bovendien wordt het handelen in geval van opsporings- en reddingsoperaties van personen in nood op zee in belangrijke mate bepaald door het internationaal recht.³ Op grond van het internationaal recht is Frontex verplicht om de verantwoordelijke nationale autoriteiten te waarschuwen als zij een boot in nood detecteren. Welk land wanneer verantwoordelijk is bij een reddingsoperatie is bepaald doordat de wereldzeeën in afzonderlijke opsporings- en reddingsgebieden (*Search and Rescue*, SAR-zones) zijn verdeeld. Voor iedere SAR-zone is een ander land verantwoordelijk. Op operationeel niveau ligt de verantwoordelijkheid bij het nationaal reddings- en coördinatiecentrum (RCC). Dit systeem zorgt ervoor dat iedere reddingsoperatie op zee wordt gecoördineerd door één RCC. In de praktijk betekent dit dat Frontex – als zij personen in nood op zee detecteren – onmiddellijk het verantwoordelijke reddings- en coördinatiecentrum waarschuwt en tevens alle omliggende centra om de reddingsactie te bespoedigen. Frontex blijft de situatie vervolgens monitoren tot dat de reddingsoperatie op gang is gekomen na contact te hebben gehad met het verantwoordelijke RCC of als om operationele redenen, zoals het opraken van de brandstof van een vliegtuig, de monitoring moet worden gestaakt. Bovenstaande staat los van eventuele formele samenwerkingsverbanden tussen Frontex en derde landen. Hiervoor bestaan twee vormen. Dat kan ofwel door middel van werkafspraken ofwel door een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met een derde land. Voor beide vormen van samenwerking behoeft Frontex instemming van de lidstaten. Deze beide vormen van samenwerking zijn in het geval van Libië niet aan de orde op dit moment en ook niet eerder aan de orde geweest. Daarmee is er geen formele samenwerking tussen Frontex en Libië.

Vraag 4

Wat is uw oordeel over het feit dat de coördinaten van migrantenschepen via Frontex direct of indirect terechtkomen bij de Tareq Bin Zeyad militie, die zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdaden en nauwe banden onderhoudt met de Wagnergroep?

Antwoord 4

Het is onwenselijk dat de coördinaten van boten waar zich migranten op bevinden terechtkomen bij de Tareq Bin Zeyad militie. Zoals in het antwoord op vragen 2 en 3 is uiteengezet, is Frontex op grond van het internationaal recht verplicht om een waarschuwing te doen uitgaan aan het verantwoordelijke RCC, indien personen in nood op zee worden gedetecteerd. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen EU-lidstaten of derde landen. Frontex heeft geen zeggenschap over hoe het RCC vervolgens met kustwachtdiensten en andere betrokkenen communiceert. De oproepen van een RCC aan kustwachtdiensten en andere schepen vinden plaats over openbare radiokanalen. Het kan daardoor gebeuren dat informatie door meerdere actoren wordt opgepikt. In Libië bestaan bepaalde «kustwachtstructuren» bovendien zowel uit publieke als (semi-)private entiteiten, waaronder de Tareq Bin Zeyad militie in Oost Libië. Deze privéstructuren zijn overigens niet de onderdelen waar de EU direct mee samenwerkt in de steun via de Europese Commissie aan de kustwacht. In de praktijk komt het voor dat milities betrokken raken bij reddings- en onderscheppingsmissies.

³ In het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) en het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee 1974 (SOLAS) en het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee 1979.

Daarnaast wijst het kabinet op de verantwoordelijkheden van staten voor SAR-operaties in het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee. Daaruit volgt de verdragsrechtelijke taak van een kuststaat om SAR-operaties te coördineren in diens SAR-zone. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor Libië.

Om bij te dragen aan de verbetering van de algemene mensenrechtensituatie in Libië, waaronder die van migranten en vluchtelingen, ondersteunt Nederland de Libische autoriteiten via het vredesproces. Dit doet Nederland mede uit hoofde van het co-voorzitterschap van de werkgroep Internationaal Humanitair Recht en Mensenrechten onder het Berlijn Vredesproces, een rol die Nederland samen met de VN en Zwitserland vervult. Concreet doet Nederland dit o.a. door steun aan mensenrechtenverdedigers en technische ondersteuning ter versterking van de justitiële keten in Libië. Daarnaast wordt, middels programmering, ingezet op het creëren van alternatieve vormen van opvang, op de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel en de criminele netwerken die daarvoor verantwoordelijk zijn.

Vraag 5

Was de Nederlandse regering voorafgaand aan de publicatie van bovengenoemde onthullingen door Lighthouse Reports door Frontex op de hoogte gesteld van het gegeven dat het grensagentschap in drie jaar tijd ongeveer in 2.200 gevallen de coördinaten van migrantenschepen per e-mail heeft gecommuniceerd aan de Libische kustwacht?

Antwoord 5

Het kabinet was op basis van informatie, zoals gedeeld door het Agentschap, in de Raad van Bestuur op de hoogte van de activiteiten van het Agentschap op de Middellandse Zee en dat er in dat kader ook contacten zijn met de Libische kustwacht.

Vraag 6 en 7

Heeft Nederland, als lid van de Raad van bestuur van Frontex, actie ondernomen na de onthullingen van Lighthouse Reports? Zo ja, wat voor actie? Zo nee, waarom niet?

Wordt de berichtgeving besproken in de komende Management Board Meeting van Frontex? Zo ja, kunt u rapporteren over de uitkomsten van deze meeting? Zo nee, kunt u toezeggen deze berichtgeving van Lighthouse Reports te agenderen binnen de Management Board Meeting van Frontex en te rapporteren over de uitkomsten aan de Tweede Kamer?

Antwoord 6 en 7

In de bijeenkomsten van de Raad van Bestuur worden de lidstaten telkens geïnformeerd over alle operationele activiteiten van het Agentschap en relevante ontwikkelingen daarbij. Hierbij gaat Frontex ook in op de maritieme operaties. Het kabinet hecht eraan dat gekeken wordt naar de interne procedures en regels bij Frontex aan de hand waarvan het maritieme noodsituaties beoordeelt die het via zijn bewaking detecteert, en de daaruit voortvloeiende potentiële noodzaak om een Mayday-melding af te geven. Ook de Europese Ombudsman beveelt dit aan.⁴ Het kabinet is van mening dat deze aanbeveling moet worden meegewogen bij de opvolging van de evaluatie van de EGKW-vo en dat daarin ook gekeken wordt naar de verhouding met derde landen. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen in de daarvoor bestaande gremia, zoals de Raad, Raad van Bestuur van Frontex en de speciaal daarvoor opgerichte *Search and Rescue Contact Group* onder leiding van de Commissie.

Vraag 8

Heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de operatie van Frontex in de centrale Middellandse zee, binnen welk kader het delen van deze coördinaten plaatsvindt? Zo ja, kunt u deze bijdrage specificeren?

⁴ Conclusies van de Europese Ombudsman van 28 februari jl. over opsporing en redding door de EU naar aanleiding van haar onderzoek naar de wijze waarop het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) zijn grondrechtenverplichtingen nakomt in het kader van zijn maritieme bewakingsactiviteiten, met name de scheepswrak van Adriana.

Antwoord 8

Nederlands personeel van de Koninklijke Marechaussee, de Nationale Politie, de Dienst Vervoer en Ondersteuning en de Immigratie- en Naturalisatiedienst is in verschillende functies en op verschillende plaatsen langs de kust van de Middellandse Zee actief in 2024. Het gaat dan onder andere om de operatie genaamd *Themis*. Met operatie *Themis* ondersteunt Frontex Italië onder andere op het gebied van grensoezicht en opsporings- en reddingsoperaties op de Centraal-Mediterrane route.

Vraag 9

Wat is uw oordeel over de huidige mensenrechtensituatie voor migranten en vluchtelingen in Libië en de rollen die de Libische kustwacht en Libya's Directorate for Combating Illegal Migration (DCIM) hierin spelen?

Antwoord 9

De huidige mensenrechtensituatie voor migranten en vluchtelingen in Libië en de berichten over betrokkenheid van Libische overheidsfunctionarissen bij detentiecentra waar mensenrechtenschendingen plaatsvinden blijven zeer zorgelijk. Om die reden roept Nederland doorlopend op tot het verbeteren van de behandeling van migranten en vluchtelingen, aanpak van mensenhandel, toegang van internationale organisaties tot de detentiecentra, alsook dat arbitraire detentie moet worden beëindigd – met als uiteindelijke doel sluiting van de detentiecentra. Voorts bepleit Nederland, gezien de hoogrisico-omgeving, doorlopend het belang van aanvullende monitoring van de Europese steun aan de Libische kustwacht, het beter in kaart brengen van de Libische entiteiten die betrokken zijn bij migratiebeleid en uitvoering en het versterken van de toepassing van EU mensenrechten *due diligence* beleid. Nederland en de Europese Commissie verlenen tevens steun aan Libië om de omstandigheden van migranten en vluchtelingen te verbeteren. De Nederlandse inzet richt zich met name op directe hulpverlening aan vluchtelingen, asielzoekers en migranten via onafhankelijke, humanitaire organisaties. Snel resultaat is echter lastig te behalen vanwege de complexe situatie in Libië.

Vraag 10

Deelt u de mening dat het samenwerken door Frontex en de EU met de Libische Kustwacht, die ook volgens een rapport van de Fact Finding Missie van de Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) samenwerkt met mensensmokkelaars, feitelijk het businessmodel van de mensensmokkel versterkt en irreguliere migratie eerder bevordert dan bestrijdt? Klopt het dat ook de Europese Commissie (EC) zelf heeft toegegeven dat de Libische kustwacht geïnfiltreerd is door mensensmokkelaars?

Antwoord 10

Het is onwenselijk dat door Frontex gedeelde informatie in handen valt van mensensmokkelaars. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 4 bestaan in Libië bepaalde «kustwachtstructuren» uit zowel publieke als (semi-)private entiteiten. Het kan daardoor gebeuren dat informatie door meerdere actoren wordt opgepikt.

Nederland en de EU verlenen verschillende soorten steun aan actoren in Libië. Zo draagt de EU onder andere bij aan het trainen en versterken van de opsporings- en reddingscapaciteit van de Libische kustwacht. Deze steun vindt primair plaats in het kader van het EU-programma Support to Integrated Border and Migration Management in Libya (SIBMMIL), gefinancierd uit het EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) met ca. EUR 57 miljoen sinds 2017. De EU heeft met deze financiering onder andere medewerkers van de kustwacht getraind op navigatie en respect voor mensenrechten. Ook heeft de EU voertuigen en materieel geleverd. Er wordt geen directe financiële bijdrage aan de Kustwacht gegeven.

De samenwerking met de Libische autoriteiten heeft tot doel om bij te dragen aan het behartigen van Europese en Nederlandse doelstellingen in Libië en biedt tevens ruimte om de autoriteiten aan te spreken op vermeende misstanden, zoals genoemde aantijgingen in het rapport van de VN Fact Finding Missie. Naar aanleiding van een gezamenlijke missie van de Commissie en EDEO naar Libië van 5–8 februari jl. heeft de Commissie aangegeven dat de mogelijkheid onderzocht wordt om een strategische migratiedialoog op politiek niveau te voeren. Nederland heeft in navolging

van deze missie nogmaals het belang bepleit van aanvullende monitoring van de EU-steun aan de Libische kustwacht en het beter in kaart brengen van de Libische entiteiten die betrokken zijn bij migratiebeleid en de uitvoering daarvan.

Vraag 11

Deelt u de mening dat Libië geen veilig land is en dus ook geen «place of safety» kan bieden waarnaar, conform geldend zeerecht, uit zee geredde mensen op de vlucht zonder dat hun asielverzoek is geverifieerd (conform uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) overgebracht dienen te worden?

Antwoord 11

Voor zover bekend bij het kabinet worden in de praktijk alleen personen overgebracht naar Libië die door de Libische kustwacht in de SAR-zone van Libië uit zee worden gered. In die gevallen dient Libië zich te houden aan zijn internationaalrechtelijke verplichtingen.

Zoals in het antwoord bij vraag 10 is aangegeven verlenen Nederland en de EU verschillende soorten steun aan actoren in Libië. Deze steun richt zich op het verbeteren van de situatie in Libië met name op het gebied van mensenrechten. Het verbeteren van de mensenrechtensituatie in de Libische context is een zaak van lange adem, maar Nederland blijft zich hiervoor inzetten.

Vraag 12

Kunt u een overzicht geven van alle Nederlandse migatieprojecten in relatie tot Libië, zowel in bilaterale als EU-context?

Antwoord 12

NL financiert via de VN (IOM, UNODC, UNHCR en UNICEF) verschillende programma's die bijdragen aan de bescherming van migranten, asielzoekers en vluchtelingen en het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel. Voor de periode 2024–2027 worden vanuit BHOS middelen op migratie in totaal EUR 17 mln. ingezet in Libië.

1.	UNHCR	Protection assistance for asylum seekers and refugees	2024–2026	USD 6,38 mln
2.	UNICEF	Responding to child protection needs for children on the move through service provision and strengthened institutional capacity	2024–2026	EUR 4 mln
3.	UNODC	Strengthening capacities in North Africa to protect migrants by addressing smuggling of migrants and trafficking in persons	2023–2026	Totaalbedrag USD 6,76 mln. voor Marokko, Algerije, Libië, Tunesië en Egypte.
4.	IOM	COMPASS – Protection of vulnerable migrants and direct assistance	2024–2027	EUR 6 mln

Vraag 13

Welke resultaten heeft het verstrekken van EU-fondsen aan Libië tot dusverre opgeleverd op gebied van het beschermen van rechten van mensen op de vlucht, bestrijden van mensensmokkel en het voorkomen van irreguliere migratie? Rapporteert de EC aan lidstaten over dergelijke resultaten? Zo nee, bent u bereid er bij de EC op aan te dringen om over de resultaten op dit gebied te rapporteren?

Antwoord 13

Middels het EU Trust Fund (EUTF) ondersteunt de EU de bescherming en weerbaarheid van de ontheemde bevolking en kwetsbare migranten, biedt de EU vrijwillige humanitaire repatriëring en re-integratie van kwetsbare migranten naar landen van herkomst en ondersteunt de EU lokale socio-economische ontwikkeling. Hiernaast worden er programma's ondersteund voor noodhulp aan gestrande migranten, duurzame oplossingen voor migranten en asielzoekers langs de Centraal-Mediterrane Route, het ontmantelen van criminele netwerken opererend in Noord-Afrika en duurzame oplossingen voor alleen reizende, dan wel van hun familie-gescheiden kinderen en familie hereniging in Libië.

Middels het EUTF is bijgedragen aan de vrijwillige terugkeer van 52.800 migranten naar hun land van herkomst inclusief hulp bij re-integratie en de evacuatie van 6,300 vluchtelingen en asielzoekers uit Libië. Er is directe

noodhulp geleverd aan vluchtelingen en kwetsbare migranten in de vorm van meer dan 355.000 «non-food items» en hygiëne producten. Hiernaast is de toegang tot basisbehoefte voor 4 miljoen mensen verbeterd, ontvangen ongeveer 70.000 kinderen onderwijs en krijgen ongeveer 3.000 jonge ondernemers steun door middel van trainingsprogramma's. Op het gebied van grensmanagement hebben 105 werknemers van de Libische kustwacht training ontvangen op het gebied van navigatie en mensenrechten. Hiernaast zijn 30 SUV's en 10 bussen geleverd aan de relevante Libische autoriteiten en zijn vijf schepen van de kustwacht gerehabiliteerd.⁵

De Europese Commissie rapporteert over de resultaten van programma's, onder andere middels de websites van de Commissie. Nederland benadrukt regelmatig het belang van goede communicatie over de resultaten van door de EU gefinancierde programma's. Eind 2023 hebben auditors van de Europese Rekenkamer een grootschalige audit van het EUTF uitgevoerd. Het rapport over alle migratie gerelateerde uitgaven over het EUTF wordt in de zomer van 2024 verwacht en zal openbaar zijn. Het onderzoek gaat in op de vraag of de projecten voortkomend uit het EUTF hun beoogde resultaten behaald hebben. In hoeverre daarmee ook de beoogde beleidsdoelen zoals het respecteren van mensenrechten dichterbij zijn gebracht en mogelijke negatieve effecten maken ook deel uit van deze audit.

Vraag 14

Bent u bekend met het «do-no-harm beleid» op gebied van mensenrechten van de EU bij de besteding van fondsen aan de Libische autoriteiten? Hoe beoordeelt u het effect van dit do-no-harm beleid en bent u bereid er bij de EU op aan te dringen dat beleid robuuster en effectiever wordt toegepast, om te voorkomen dat EU gelden en dus ook geld van de Nederlandse belastingbetaler, direct bijdragen aan schendingen van mensenrechten van mensen op de vlucht?

Antwoord 14

Ja, hier ben ik mee bekend. Het kabinet vindt het belangrijk dat het do-no-harm-beleid en adequate mensenrechten due diligence wordt toegepast en dringt hier in Europees verband dan ook consistent op aan. Mede hierdoor laat de EU sinds 2020 onafhankelijke monitoring verrichten door derde partijen om de waarborging van mensenrechten en do-no-harm-procedures onder projecten gefinancierd door de EU in Libië te beoordelen. Vanwege de veiligheid van de actoren die de monitoring uitvoeren deelt de Commissie geen schriftelijke rapportages. Dit is gebruikelijk in dergelijke situaties. Nederland blijft zich evenwel inzetten bij de Commissie om vertrouwelijk inzicht te krijgen in de rapportages die door derde partijen zijn opgesteld en trekt daarin op met enkele andere EU-lidstaten.

⁵ «EU Support on Migration in Libya – EU Emergency Trust Fund for Afrika North of Afriaca window», <https://trust-fund-for-africa.europa.eu/>.