

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

3222

Vragen van het lid **Ellemeet** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *de betrokkenheid van Frontex bij illegale pushbacks* (ingezonden 10 mei 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Broekers-Knol** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken (ontvangen 18 juni 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2930.

Vraag 1 en 2

Bent u bekend met het bericht «Het ene na het andere schandaal: wie controleert EU-grensbewaker Frontex?»¹

Wat is uw reactie op de bewijzen van journalisten en NGO's die aantonen dat Frontex zich schuldig heeft gemaakt aan illegale pushbacks van asielzoekers?

Antwoord 1 en 2

Ik heb kennis genomen van dit en andere recente berichtgeving over vermeende pushbacks aan de EU buitengrenzen, waarbij ook de betrokkenheid van Frontex wordt gesuggereerd. Om deze reden lopen er diverse onderzoeken naar Frontex. De Frontex Management Board, waarin zowel de lidstaten als de Europese Commissie vertegenwoordigd zijn, heeft afgelopen najaar een werkgroep ingesteld om onderzoek te doen naar de betrokkenheid van Frontex bij de vermeende pushbacks in Griekenland. Over de uitkomsten bent u in het verslag van het schriftelijk overleg n.a.v. de JBZ-Raad van 11 en 12 maart jl. geïnformeerd.² Het finale rapport van de werkgroep is te vinden

¹ Trouw, 11 februari 2021, «Het ene na het andere schandaal: wie controleert EU-grensbewaker Frontex?», <https://www.trouw.nl/buitenland/het-ene-na-het-andere-schandaal-wie-controleert-eu-grensbewaker-frontex~bd98a076/>

² Kamerstuk 32 317, nr. 682

op de website van Frontex³. Ook heeft de Management Board naar aanleiding van dit rapport conclusies gepubliceerd⁴.

Daarnaast onderzoekt de Europese Ombudsman hoe het agentschap klachten over schendingen van fundamentele rechten behandelt. Het Europees Parlement en OLAF – het Europees Bureau voor Fraudebestrijding – doen beiden onderzoek naar vermeend wangedrag binnen Frontex en de eventuele betrokkenheid van Frontex bij vermeende mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen. Deze onderzoeken zijn op dit moment nog niet afgerond. Het kabinet vindt het belangrijk dat de berichten over incidenten serieus worden onderzocht, de Commissie en de lidstaten hierover volledig worden geïnformeerd en zo nodig gepaste maatregelen worden genomen. Nederland benadrukt dit standpunt tijdens de vergaderingen van de Management Board van Frontex. Het kabinet onderschrijft daarnaast de aanbevelingen uit het onderzoek van de werkgroep van de Frontex Management Board (Werkgroep Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of Operations, «FRaLO») en vindt het van belang dat de Management Board openstaande incidenten blijft monitoren en waar nodig, stappen onderneemt.

Vraag 3

Kunt u specificeren of er gedurende de periode van begin 2020 tot heden Nederlandse grenswachten of middelen zijn ingezet bij Frontex operaties in Griekenland?

Antwoord 3

In de periode van 2020 tot heden zijn personeel en middelen vanuit Nederland ingezet in Griekenland. Over de algehele inzet van Nederland in Frontex operaties in 2020 is uw Kamer vorig jaar geïnformeerd⁵ en over de algehele inzet in dit jaar wordt uw Kamer voor de zomer geïnformeerd. In Griekenland werd in de periode van begin 2020 tot heden ongeveer 129 VTE ingezet vanuit de KMar, DV&O, IND en de Politie. Dit bevat ook de inzet van Nederland in de *Rapid Border Intervention* in Griekenland van vorig jaar. Daarnaast werden vanaf begin 2020 twee Nederlandse patrouillevoertuigen aan de landgrens van Griekenland met Turkije ingezet. Vanaf 1 april 2020 tot en met heden worden er drie patrouillevoertuigen in dit gebied ingezet. Nederland heeft in genoemde periode geen varende en/of vliegende middelen in Griekenland ingezet en dit is in de nabije toekomst ook niet voorzien.

Vraag 4

Vindt u dat de controlemechanismen rondom het grensagentschap op dit moment voldoende functioneren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Europese Grens- en Kustwacht Verordening (2019/1896) is het mandaat van Frontex aanzienlijk uitgebreid, wat tevens betekent dat de functies van de Management Board zijn uitgebreid. Wat het kabinet betreft, heeft dit als gevolg dat de Management Board ook zijn rol als toezichthouder dient te versterken, met het oog op goed beheer en effectieve uitvoering van het nieuwe mandaat. Dit ziet tevens op het versterken van strategische sturing, de follow-up na incidenten en een sterkere betrokkenheid van de Raad. Daar pleit het kabinet ook al enige tijd voor.⁶ De governance van Frontex staat op dit moment uitdrukkelijk op de agenda van de Management Board van Frontex. Samen met enkele andere lidstaten, is Nederland van mening dat ook de JBZ-Raad aangesloten dient te blijven bij de uitkomsten van de verschillende lopende onderzoeken naar Frontex. Eerder is er in de JBZ-Raad van januari jl.

³ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Agenda_Point_WG_FRaLO_final_report.pdf

⁴ <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-5-march-2021-on-the-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-aFewSI> en Conclusions of the Management Board on cases referred to in the WG FRaLO report as still open in Frontex (Europa.eu)

⁵ Kamerstuk 32 317, nr. 619

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr.1450

al gesproken over de berichtgeving rondom pushbacks en de mogelijke betrokkenheid van Frontex.⁷

Vraag 5

Hoe ziet u de rol van Nederland in het waarborgen van fundamentele rechten in Frontex operaties, mede gelet op de positie van Nederland in de Management Board van Frontex?

Antwoord 5

Voor het kabinet staat voorop dat grensbewaking door de lidstaten en met ondersteuning van Frontex wordt uitgevoerd conform de geldende Europese en internationale wet- en regelgeving. Verdragsrechtelijk is de Europese Commissie, als hoeder van de verdragen, verantwoordelijk voor het tot de orde roepen van lidstaten die het EU Acquis niet naleven.

De primaire verantwoordelijkheid van de bewaking van de Europese buitengrenzen ligt bij de lidstaten. Zij kunnen hierin worden ondersteund door Frontex. Vanuit de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) zijn er verschillende mechanismen om ervoor te zorgen dat de grondrechten worden gewaarborgd in Frontex operaties, zoals een onafhankelijke grondrechtenfunctionaris, een adviesforum, toezichthouders voor de grondrechten en klachten- en rapportagemechanismen. Bovendien geldt dat in alle lidstaten (onafhankelijke) toezichthouders zijn ingesteld, zoals Nationale Ombudsmannen en op Europees niveau, de Europese Ombudsman.

Conform artikel 6 van de EGKW-Verordening legt Frontex verantwoording af aan het Europees Parlement en de Raad. Daarnaast is de Management Board van Frontex belast met het efficiënt controleren van de functies van het agentschap. Hierbij hoort ook dat bijvoorbeeld de grondrechtenfunctionaris en het adviesforum regelmatig aan de Management Board rapporteren. In het finale rapport van de werkgroep FRaLO worden bovendien een aantal aanbevelingen gegeven om de rapportagemechanismen te verbeteren. Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. Frontex is momenteel bezig om deze aanbevelingen op te volgen en rapporteert hierover aan de Management Board.

Graag verwijs ik u tevens naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 6

Met hoeveel vertegenwoordigers en met welke frequentie neemt Nederland plaats in vergaderingen van de Management Board van Frontex?

Antwoord 6

De samenstelling van de Management Board van Frontex volgt uit de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896). De Management Board is samengesteld uit vertegenwoordigers van de hoofden van de grensautoriteiten van iedere lidstaat en landen die betrokken zijn bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis. Daarnaast vaardigt de Europese Commissie twee vertegenwoordigers af. De Nederlandse vertegenwoordiger is de Commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Om de continuïteit te waarborgen hebben alle leden ook een plaatsvervanger. Alle leden van de Management Board zijn zichtbaar op de website van Frontex.⁸ De Management Board komt volgens de reguliere planning ongeveer iedere twee maanden bij elkaar. Mede vanwege onderhevige vermeende incidenten hebben vergaderingen de laatste tijd frequenter plaatsgevonden.

⁷ Kamerstuk 32 317, nr. 677

⁸ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/>

Vraag 7

Wat is uw appreciatie van de conclusies van de Management Board op 5 maart 2021? Weergeven deze conclusies ook de positie van het Nederlandse kabinet?⁹

Antwoord 7

Over de uitkomsten en de positie van het kabinet bent u in het verslag van het schriftelijk overleg n.a.v. de JBZ-Raad van 11 en 12 maart jl. geïnformeerd.¹⁰

Vraag 8

Welke bronnen heeft de Management Board aangeschreven in haar onderzoek van de gemelde incidenten?

Antwoord 8

De werkwijze van de werkgroep FRaLO van de Frontex Management Board is beschreven in het finale rapport.¹¹ De werkgroep FRaLO heeft op basis van haar mandaat gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Er is gebruik gemaakt van interne bronnen en documentatie van Frontex, hieronder valt het zogenaamde *Serious Incident Reporting* mechanisme. Er hebben daarnaast verschillende online consultaties plaatsgevonden met betrokken experts van lidstaten en met de uitvoerend directeur. Tevens is er gebruik gemaakt van bronnen van andere lidstaten en zijn mediaberichten gebruikt. Tot slot hebben het adviesforum, de grondrechtenfunctionaris, en het *Fundamental Rights Agency* een bijdrage geleverd aan het onderzoek.

Vraag 9

Op welke wijze zouden de «serious incidents reports» van mensenrechtenschendingen waarover geen uitsluitel kon worden gegeven in het rapport van de Frontex Management Board Working Group verder moeten worden onderzocht?

Antwoord 9

De conclusies van de Frontex Management Board van 7 mei, gepubliceerd op de website van Frontex¹², duiden aan dat één van de vijf incidenten nog niet is afgesloten en dat de Management Board dit laatste incident blijft monitoren. Zoals in het antwoord op vraag 7 beschreven, vindt het kabinet het belangrijk dat de berichten over incidenten serieus worden onderzocht, de Commissie en de lidstaten hierover volledig worden geïnformeerd en zo nodig gepaste maatregelen worden genomen. Nederland heeft dit standpunt wederom tijdens de vergadering van de Frontex Management Board van 7 mei benadrukt.

Vraag 10

Bent u bereid uw steun uit te spreken voor het instellen van een permanente werkgroep welke zich richt op fundamentele rechten en governance van Frontex in de Management Board? Zou Nederland onderdeel uit willen maken van deze werkgroep? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

In opvolging van het finale rapport van de werkgroep FRaLO en de recente berichtgeving, wordt er tijdens de vergaderingen van de Management Board aandacht gegeven aan het versterken van de strategische sturing en toezicht van de Management Board. Om de rol van de Management Board te versterken wordt de optie verkend om een werkgroep op te richten die zich hierop richt. In een eerste discussie tijdens de vergadering van de Manage-

⁹ Frontex, 5 maart 2021, «Management Board updates», <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-s-meeting-on-5-march-2021-on-the-report-of-its-working-group-on-fundamental-rights-and-legal-operational-aspects-of-operations-in-the-aegean-sea-aFewSl>

¹⁰ Kamerstuk 32 317, nr. 679

¹¹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Agenda_Point_WG_FRaLO_final_report.pdf

¹² <https://frontex.europa.eu/media-centre/management-board-updates/conclusions-of-the-management-board-on-cases-referred-to-in-the-wg-fralo-report-as-still-open-in-frontex-rPtfEd>

ment Board op 7 mei heeft Nederland zich positief uitgelaten over de totstandkoming van een werkgroep. Hierbij is het belang benadrukt van een duidelijk mandaat en de synergie met reeds bestaande groepen en mechanismen.

Vraag 11

Onderschrijft u dat de directeur van Frontex activiteiten deels of volledig stopt dient te zetten indien er mensenrechtenschendingen worden vastgesteld en incidenten die worden gemeld daarom volledig dient te onderzoeken?

Antwoord 11

Ingevolge artikel 46 lid 4 van Verordening 2019/1896 kan een activiteit van Frontex inderdaad worden geschorst of beëindigd wanneer de uitvoerend directeur van oordeel is, na raadpleging van de grondrechtenfunctionaris, dat er in verband met de betrokken activiteit sprake is van schendingen van de grondrechten of de internationale verplichtingen op het gebied van internationale bescherming, die ernstig zijn of waarschijnlijk zullen voortduren. Krachtens Artikel 46 lid 6 worden deze beslissingen op naar behoren gemotiveerde gronden genomen en worden deze niet gebaseerd op een enkel incident. Bij het nemen van deze beslissingen houdt de uitvoerend directeur rekening met relevante informatie, zoals het aantal en de inhoud van de geregistreerde klachten die niet door een nationale bevoegde autoriteit zijn opgelost, rapporten over ernstige incidenten, verslagen van coördinerend functionarissen, relevante internationale organisaties, en instellingen, organen en instanties van de Unie op de onder deze verordening vallende gebieden. Deze lijst is niet gelimiteerd en de uitvoerend directeur kan ook andere bronnen in acht nemen, indien relevant in de specifieke situatie. De uitvoerend directeur motiveert op basis van bovenstaande informatie het besluit en stelt vervolgens de Management Board in kennis van dergelijke beslissingen.

Op basis van dit artikel is begin dit jaar door de uitvoerend directeur het besluit genomen om de Frontex-operatie te stoppen in Hongarije.

Vraag 12, 13 en 14

Bent u bekend met het onderzoek van Lighthouse Reports waaruit blijkt dat Frontex de Libische kustwacht assisteert bij het opsporen en terugduwen van migranten die proberen uit Libië te vluchten?¹³

Klopt het dat Frontex informatie doorstuurt naar de Libische kustwacht, formeel dan wel informeel? Zo ja, hoe beoordeelt u dit in het kader van relevante Europese wetgeving en het VN-vluchtelingenverdrag?

Kunt u uitsluiten dat mensen zijn omgekomen op de Middellandse Zee omdat Frontex ervoor koos de Libische kustwacht te informeren over in problemen geraakte schepen, terwijl er koopvaardijsschepen of schepen van NGO's dichterbij waren?

Antwoord 12, 13 en 14

Het kabinet heeft kennisgenomen van het artikel in Trouw en volgt de zorgwekkende berichtgeving nauwgezet. De primaire verantwoordelijkheid van de bewaking van de buitengrenzen ligt bij de individuele lidstaten en het kabinet beschikt dan ook niet over eigenstandige informatie om vast te stellen wat er aan die buitengrenzen gebeurt. Voor het kabinet staat voorop dat grensbewaking door lidstaten, en met eventuele ondersteuning van Frontex, te allen tijde wordt uitgevoerd conform de geldende EU en internationale wet- en regelgeving.

Ten aanzien van deze specifieke berichtgeving heeft Frontex, tijdens de vergadering van de Frontex Management Board van 7 mei, een toelichting verstrekt. Frontex gaf aan samen te werken met de Libische Kustwacht in het kader van EU-missies. Conform de Europese grens- en kustwachtverordening¹⁴ ondersteunt Frontex de EU-lidstaten, zoals Italië of Malta, bij het beheer van de Europese buitengrens, waaronder op de zee grens. In operaties

¹³ Trouw, 29 april 2021, «De EU helpt de Libische kustwacht vluchtelingen te onderscheppen, en schendt dus het internationaal recht», www.trouw.nl/buitenland/de-eu-helpt-de-libische-kustwacht-vluchtelingen-te-onderscheppen-en-schendt-dus-het-internationaal-recht--b0a70728/

¹⁴ Verordening (EU) nr. 2019/1896

op zee ondersteunt Frontex lidstaten onder andere door de inzet van vliegtuigen en boten. Frontex geeft aan hierbij te handelen conform de verordening¹⁵ voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door Frontex. Dit betekent dat wanneer de organisatie tijdens de uitvoering van zijn taken constateert dat er sprake is van een noodsituatie op zee, Frontex de verantwoordelijke autoriteiten, namelijk het reddingscoördinatiecentrum, van een lidstaat of derde land waarschuwt om actie te ondernemen. De situatie kan zich voordoen dat Frontex een dergelijke noodsituatie constateert in de Search and Rescue-zone van Libië. Frontex waarschuwt dan de Libische autoriteiten, alsmede de autoriteiten van relevante andere derde landen en/of lidstaten, en in het bijzonder de reddingscoördinatiecentra, om een reddingsoperatie te starten. Indien de situatie daartoe noopt, kan er ook een alarmsignaal worden afgegeven aan andere (commerciële) schepen die zich in de nabijheid begeven.

Het kabinet onderschrijft dat het tegengaan van verlies van levens op de Middellandse Zee en de internationaalrechtelijke plicht om mensenlevens op zee te redden te allen tijde de uitgangspunten blijven.¹⁶ De verantwoordelijkheden voor SAR-operaties zijn in het internationaal zeerecht verankerd.¹⁷ Daaruit volgt de wettelijke taak van een kuststaat om SAR-operaties te coördineren in diens SAR-zone: Search and Rescue. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor Libië. De ontschepingen die volgen op reddingsoperaties in de Libische SAR-zone zullen logischerwijs in hetzelfde land plaatsvinden. Om deze wettelijke taak effectief te kunnen uitvoeren en het verlies van levens op zee te voorkomen is een goed functionerende kustwacht noodzakelijk. Daarom kan samenwerking van de EU met de Libische autoriteiten ook nuttig zijn: om de capaciteit van de kustwacht te versterken, maar ook om in gesprek te gaan met de Libische autoriteiten wanneer er sprake is van incidenten. Dat doet de Europese Unie dan ook.

Wat betreft ontscheping in veilige havens buiten Libië, is uw Kamer bekend dat het kabinet, gezien de aanhoudende aantallen irreguliere migranten en vluchtelingen die de levensgevaarlijke oversteek vanaf de Noord-Afrikaanse kust naar de EU ondernemen, meermaals heeft opgeroepen tot duidelijke kaders en goede afspraken tussen alle betrokken partijen om tot een normalisatie van de ontschepingspraktijk op de Middellandse Zee te komen, inclusief het vaststellen van SAR-zones en veilige havens en de opbouw van goed werkende kustwachten met voldoende capaciteit. De conclusies van de Europese Raad van juni 2018 vormen hierbij het uitgangspunt.¹⁸ Deze normalisatie moet bijdragen aan een voorspelbaar en verantwoordelijk mechanisme voor personen die tijdens een SAR-operatie zijn gered.¹⁹

Aan beide kanten van de Middellandse Zee moeten dezelfde uitgangspunten voor ontscheping en daaropvolgende procedures worden toegepast op basis van nationale procedures met respect voor internationale kaders. Hier ligt wat Nederland betreft een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle landen in het Middellandse Zeegebied. Dit geldt temeer gezien het feit dat verreweg de meeste van deze SAR-operaties plaatsvinden in de SAR-zones van Noord-Afrikaanse landen, soms op slechts geringe afstand van de kust. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat drenkelingen conform de bestaande internationaalrechtelijke kaders naar de dichtstbijzijnde veilige haven dienen te worden gebracht, ook al is dat aan de kant van waaruit men vertrokken is. Het non-refoulement principe is hierbij leidend. Dit geldt ook voor de Frontexoperaties op de Middellandse zee.

Zoals uw Kamer welbekend roepen IOM en UNHCR al lange tijd op tot een duurzaam, voorspelbaar ontschepingsmechanisme, inclusief de realisatie van veilige havens, voor het gehele Middellandse Zeegebied.²⁰ Verschillende

¹⁵ Verordening (EU) nr. 656/2014

¹⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2962

¹⁷ Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS, 1974), Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS, 1979) en het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR Verdrag, 1979), Richtlijnen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) voor personen gered op zee (2004).

¹⁸ Zie o.a. Kamerstuk, 32 317, nr. 535 en nr. 568

¹⁹ De Nederlandse inzet t.a.v. ontscheping aan EU-zijde is toegelicht in het BNC-fiche behorend bij COM(2020) 610 (Kamerstuk 22 112, nr. 2956).

²⁰ <https://www.unhcr.org/5b35e60f4>

lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten tijdens de informele JBZ-Raad van juli jl. de noodzaak om in dit kader met betreffende derde landen, UNCHR en IOM nauwer samen te werken. Samen met een protocol met duidelijke gedragsregels voor niet-statelijke actoren zou dit bijdragen aan de verdere normalisatie van de SAR-praktijk op de Middellandse Zee, zowel aan de noord- als de zuidoever.

Gelet op de zorgwekkende situatie in de Libische detentiecentra zet het kabinet zich samen met de EU er ook voor in dat de situatie van migranten in Libië wordt verbeterd, o.a. door grootschalige vrijwillige terugkeer vanuit Libië naar hun herkomstlanden en het verbeteren van de situatie in de detentiecentra.

Vraag 15

Bent u bereid de Kamer schriftelijk te informeren over de wijze waarop de Management Board verwacht de aanbevelingen uit de verschillende lopende onderzoeken naar Frontex te implementeren?

Antwoord 15

Het kabinet kan uiteraard niet vooruitlopen op de uitkomsten van de verschillende lopende onderzoeken van het Europees Parlement, de Ombudsman en OLAF, en alsmede de wijze waarop de Frontex Management Board opvolging geeft aan deze onderzoeken. De uitkomsten hiervan worden naar verwachting besproken in de Frontex Management Board. Ten aanzien van het OLAF onderzoek heeft de Management Board een juridisch vastgelegde rol in de opvolging. Het kabinet zal de Kamer te zijner tijd informeren over het Nederlandse standpunt en de eventuele openbare conclusies van de Management Board.