

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

1155

Vragen van het lid **Groothuizen** (D66) aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over *het bericht «UNHCR urges investigation following deadly incident at Libya disembarkation point»* (ingezonden 4 augustus 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Broekers-Knol** (Justitie en Veiligheid) en van Minister **Blok** (Buitenlandse Zaken), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 17 december 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3765.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «UNHCR urges investigation following deadly incident at Libya disembarkation»?¹

Antwoord 1

Ja, het kabinet is bekend met de berichtgeving over dit tragische incident. De situatie van migranten en vluchtelingen in Libië blijft precair en het kabinet volgt de omstandigheden nauwlettend.

Vraag 2

Wat is uw reactie op de uitspraken van Vincent Cochetel, de speciale gezant van de UNHCR voor het centrale Middellandse Zeegebied, dat «er meer behoefte [is] aan zoek- en reddingscapaciteit op de Middellandse Zee, inclusief Niet-Governementele Organisatie (NGO)-schepen, om de kans te vergroten dat reddingsoperaties leiden tot ontschepping in veilige havens buiten Libië»?

Antwoord 2

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.²

¹ UNHCR: 28 juli 2020 <https://www.unhcr.ca/news/unhcr-urges-investigation-following-deadly-incidentlibya-disembarkation/>

² BNC fiche behorend bij COM(2020) 6468 final.

De verantwoordelijkheden voor SAR-operaties zijn in het internationaal zeerecht verankerd.³ Daaruit volgt de wettelijke taak van een kuststaat om SAR-operaties te coördineren in diens SAR-zone: Search and Rescue. Het is essentieel dat betrokken schepen de instructies opvolgen van de verantwoordelijke autoriteiten.

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 is een goed functionerende kustwacht noodzakelijk. Juist daarom is de samenwerking van de EU met de Libische autoriteiten van belang: om de capaciteit van de kustwacht te versterken, maar ook om de Libische autoriteiten aan te kunnen spreken wanneer er sprake is van incidenten zoals deze. Dat doen de Europese Unie en Nederland bilateraal dan ook.

Wat betreft ontschepping in veilige havens buiten Libië, is uw Kamer bekend dat het kabinet, gezien de aanhoudende, substantiële 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.⁴ Deze normalisatie moet bijdragen aan een voorspelbaar en verantwoordelijk mechanisme voor personen die tijdens een SAR-operatie zijn gered.⁵

Aan beide kanten van de Middellandse Zee moeten dezelfde uitgangspunten voor ontschepping 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; het is niet vanzelfsprekend dat SAR-operaties van met name NGO-schepen altijd uitmonden in ontschepping in de EU.⁶ 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.

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.⁷ Verschillende 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.⁸

Vraag 3

Steunt u de oproep van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) tot een onafhankelijk onderzoek naar het incident? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat u concreet doen?

³ 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).

⁴ Zie o.a. Kamerstuk 32 317, nrs. 535 en 568

⁵ De Nederlandse inzet t.a.v. ontschepping aan EU zijde is toegelicht in het BNC-fiche behorend bij COM(2020) 610.

⁶ Kamerstukken I, 2017–2018, 32 317, JD; Kamerstukken II, 2018–2019, nr. 575.

⁷ <https://www.unhcr.org/5b35e60f4>

⁸ Kamerstuk 32 317, LI

Antwoord 3

Nederland steunt de oproep van IOM en UNHCR tot het doen van onafhankelijk onderzoek om de precieze toedracht van het incident boven tafel te krijgen. Nederland zal deze steun actief uitdragen en blijven pleiten voor veiliger omstandigheden voor migranten na ontschepping. In dit kader heeft de EU met actieve steun van Nederland op 27 juli 2020 een directe oproep gedaan aan de Libische Minister van Binnenlandse Zaken om actie te ondernemen om de slechte situatie van deze migranten en vluchtelingen in de Libische detentiecentra aan te pakken en mensensmokkel- en mensenhandelsnetwerken te ontmantelen.

Vraag 5

In hoeverre heeft operatie Irini tot nu toe kunnen bijdragen aan het voorkomen van ontschepping in Libië? Bent u bereid zich in te spannen om operatie Irini hierin een rol van betekenis te laten spelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

De hoofdtak van Operatie Irini is het implementeren van het VN-wapenembargo voor Libië (VNVR Resoluties 1970 en 2292). Het kabinet heeft er met succes voor gepleit dat de operatie zich daarnaast ook richt op het bestrijden van georganiseerde mensensmokkel, capaciteitsopbouw, training en monitoring van de Libische kustwacht en marine, evenals het tegengaan van oliesmokkel.

Het voorkomen van ontschepping in Libië of het redden van drenkelingen is geen onderdeel van het mandaat van deze operatie. Het redden van drenkelingen betreft een verplichting voortvloeiend uit het internationaal zeerecht. Het is de wettelijke taak van Libië als kuststaat om de territoriale wateren te controleren en reddingsoperaties in het eigen opsporings- en reddingsgebied te coördineren. Indien drenkelingen worden gered door een schip dat meevaart met de operatie, zullen zij worden ontscheept in Griekenland of een andere haven mits een land zich hiervoor openstelt. Daarbij moet worden aangetekend dat er een procedure is afgesproken waarmee de operatie kan worden stopgezet als er sprake is van een pull-effect, d.w.z. deze blijkt te leiden tot een toename van irreguliere migratiestromen in het operatiegebied.

Zoals u bekend levert Nederland momenteel geen maritieme bijdrage aan operatie Irini. Nederland neemt ook niet deel aan het ontschepingsmechanisme dat geldt voor deze operatie, aangezien deze afspraken niet overeenkomen met het kabinetsstandpunt. Het kabinet beraadt zich nog op een eventuele bijdrage aan Operatie Irini in de volgende EU-mandaatsperiode.⁹ Het kabinet zal de wenselijkheid en haalbaarheid van een additionele bijdrage zorgvuldig afwegen in het licht van de situatie op dat moment en op basis van een militair advies.

Vraag 4, 6, 7

Deelt u de mening dat het feit dat de Europese Unie (EU) de Libische kustwacht financieel ondersteunt en traint, ook inhoudt dat de EU eisen kan en moet stellen, bijvoorbeeld een onafhankelijk onderzoek naar mogelijk strafbare feiten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke voorwaarden worden gesteld?

Hoe kijkt u, gelet op de ernst van incidenten zoals deze, naar de samenwerking tussen de EU en de Libische kustwacht? Bent u van mening dat het trainen en ondersteunen van de Libische kustwacht door de EU tot gewenste resultaten leidt? Kunt u uw antwoord toelichten?

Kunt u precies uiteenzetten, eventueel middels een schematische weergave in een tabel, hoeveel financiële ondersteuning de Libische kustwacht tot nu toe van de EU heeft ontvangen, wat de bestedingsdoelen van deze middelen waren en waar deze middelen tot nu toe aan zijn uitgegeven? Hoe ziet de financieringsstroom van de EU naar de Libische kustwacht er precies uit en op welke manier en door wie wordt hier controle op uitgevoerd of dit geld ook op de bedoelde plekken terecht komt? Hoeveel financiële middelen vanuit de EU staan er de Libische kustwacht dit jaar nog ter beschikking en in

⁹ Zie ook Kamerstuk 29 521, Al.

hoeverre zitten hier nog voorwaarden aan verbonden voordat de Libische kustwacht hier aanspraak op kan maken?

Antwoord 4, 6, 7

Er gaat geen EU financiële steun rechtstreeks naar de Libische kustwacht. De EU draagt en heeft in het verleden op verschillende manieren bijgedragen aan het trainen en ondersteunen van de Libische kustwacht en aan advisering van autoriteiten op het gebied van hervorming van de Libische civiele veiligheidssector. Dit gebeurt o.a. via EU-missies zoals Operatie Sophia en Irini en de *EU Integrated Border Management Assistance Mission* (EUBAM Libya).

Via het *EU Emergency Trust Fund voor Afrika* (EUTF) *Integrated Border Management* (IBM) programma zet de EU in op capaciteitsopbouw en het verstevigen van de basisinfrastructuur van de Libische kustwacht, versterking van institutionele hervormingen op het gebied van grensbeheer, versterking van zoek- en reddingscapaciteit, de aanpak van mensensmokkel en -handel, en verbetering van de mensenrechtensituatie van migranten en vluchtelingen. De omvang van deze steun bedraagt EUR 57.2 miljoen (2017–heden).¹⁰ Voor gedetailleerde beschrijvingen van deze steun, verwijzen wij u graag naar de EUTF-website en desbetreffende Action Documents.¹¹

Projectindicatoren en -doelen worden doorlopend gemonitord. In algemene zin geldt dat er voor EUTF programma's, regio's en voor het gehele EUTF, reguliere monitoring en evaluaties worden uitgevoerd.¹² Daarnaast heeft de EU, mede op aandringen van Nederland en andere lidstaten, monitoring door een derde partij opgezet om de waarborging van mensenrechten onder projecten gefinancierd uit het EUTF in Libië te beoordelen.¹³ Dit onderzoek is momenteel gaande.

De hogergenoemde ondersteuning is van belang om verlies van levens tegen te gaan en mensensmokkel aan te pakken. Mede door Europese steun zijn de capaciteiten van de Libische kustwacht toegenomen en heeft de Libische kustwacht volgens de IOM sinds 2018 ca. 30.000 migranten gered/ onderschept. Het aantal mensen dat de oversteek via de Centraal Mediterrane route heeft gewaagd is afgenomen van meer dan 200.000 in 2016 naar 26.000 in 2019. Ook het aantal verdrinkingen op de Centraal Mediterrane route is afgenomen van 4.581 in 2016 tot 1.262 in 2019. Echter, een incident als het huidige onderstreept dat de situatie van migranten en vluchtelingen in Libië nog altijd verontrustend is en hulp en monitoring nodig blijven.

Daarom zijn de EU, en ook Nederland bilateraal, doorlopend in gesprek met de Libische autoriteiten. Centraal daarbij staan het respecteren van mensenrechten en internationale standaarden; het verbeteren van behandeling van migranten en vluchtelingen na ontschepping en van hun situatie in detentiecentra, met als doel uiteindelijke sluiting; het creëren van alternatieve vormen van opvang; de aanpak van mensensmokkelaars; en samenwerking met UNHCR en IOM.

Via het EUTF wordt dan ook EUR 237,3 mln. besteed aan bescherming van en assistentie aan migranten, vluchtelingen en ontheemden.¹⁴ Dit betreft o.a. hulp en assistentie na ontschepping, in detentiecentra en stedelijke gebieden, het faciliteren van vrijwillige terugkeer en re-integratie, en evacuatie naar de *Emergency Transit Mechanisms* (ETMs) in Niger en Rwanda. Daarnaast heeft de EU, mede in het kader van de COVID-19 respons, in juli circa EUR 75 mln. vrijgemaakt voor o.a. kwetsbare groepen als (irreguliere) migranten en vluchtelingen.¹⁵ Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, draagt ook Nederland

¹⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-delivers-support-border-management-libya_en

¹¹ Eerste fase: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya/support-integrated-border-and-migration-management-libya-first-phase_en

Tweede fase: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya/support-integrated-border-and-migration-management-libya-second-phase_en

¹² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/results-monitoring-and-evaluation_en

¹³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-delivers-support-border-management-libya_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/july_2020_eutf_factsheet_libya_2.pdf

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1244

bij aan inspanningen in Libië om de situatie van migranten en vluchtelingen te verbeteren.