

Pushbacks aan de Europese buitengrenzen - de rol van Frontex en Nederland

Europarlementariër en rapporteur Frontex onderzoek Tineke Strik

Rapport Europees Parlement

Nadat een consortium van onderzoeksjournalisten in 2020 naar buiten kwam met bewijzen van de betrokkenheid van Frontex bij pushbacks door Griekse grenswachten,¹ besloot het Europees Parlement een onderzoek in te stellen. Dit leidde tot een rapport met conclusies en aanbevelingen, welke in juli 2021 werd gepresenteerd. De onderzoekscommissie bestond uit leden vanuit alle groeperingen in het Europees Parlement. De reikwijdte van het onderzoek betrof de rol van Frontex (welke altijd assisteert op uitnodiging van lidstaat) bij mogelijke mensenrechtenschendingen aan de grens in alle landen waar Frontex actief is. Ook onderzocht het Parlement het functioneren van het interne management en de governance van Frontex, waarbij o.a. werd gekeken naar de rol van de lidstaten en de Europese Commissie.

Rol van Nederland

De Management Board van Frontex bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en heeft als taak om het functioneren van het agentschap te controleren en regels op te stellen om haar taken rechtmatig uit te voeren. Hiernaast draagt Nederland ook direct bij aan de grensbewaking van Europese landen; zo werden er de afgelopen maanden Nederlandse marechaussee gestationeerd via Frontex aan de grens tussen Litouwen en Belarus.

Algemene conclusies

Het rapport concludeert dat verschillende betrouwbare actoren, zoals internationale mensenrechtenorganisaties, onderzoeksjournalisten en ombudspersonen,² consequent hebben gerapporteerd over schendingen van mensenrechten in een aantal lidstaten waar Frontex opereert, maar dat het agentschap deze rapporten over het algemeen heeft genegeerd. Frontex heeft daarnaast niet adequaat gereageerd op interne meldingen van mensenrechtenschendingen in de lidstaten die door officieren of de officier voor mensenrechten werden gemeld.

Frontex werkt altijd onder de instructies van een lidstaat. Het agentschap kan dus niet zelf beslissen waar en wanneer het patrouilleert. De onderzoekscommissie concludeert dat dit het moeilijker maakte voor Frontex om aan zijn mensenrechtenverplichtingen te voldoen. Zo waren lidstaten vaak Frontex teams op locaties waar de risico's op pushbacks het grootst zijn, en verhinderen ze monitorings- en onderzoeksactiviteiten door Frontex. Tegelijkertijd constateert het Parlement dat Frontex zich onvoldoende assertief opstelt en geen gebruik maakt van zijn wettelijke mogelijkheden om mensenrechten naleving af te dwingen. Evenmin

¹ Bellingcat et al., Frontex at Fault: European Border Force Complicit in Illegal Pushbacks, 23 October 2020.

² zie o.a.: The Greek Ombudsman, Alleged pushbacks to Turkey of foreign nationals who had arrived in Greece seeking international protection, Interim Report, April 2021; Commissioner for Human Rights, Council of Europe, A distress call for human rights: the widening gap in migrant protection in the Mediterranean, March 2021; CPT, Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT); OHCHR, "Lethal Disregard" Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea, May 2020; Special Rapporteur on the rights of migrants, UNHRC, Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea, 12 May 2021; PACE, 'Pushback policies and practices in Council of Europe Member States', resolution no. 2099 and recommendation. no. 2161, adopted 28 June 2019.

vervult het zijn taak om actief aanbevelingen te doen om de grensbewaking in overeenstemming te brengen met de mensenrechten.

Bewijs voor pushbacks maar geen consequenties

Het Parlement concludeert dat Frontex bewijs heeft gevonden van pushbacks door lidstaten waarmee het gezamenlijke operaties heeft. Het rapport concludeert dat het agentschap verzuimde om deze pushbacks te onderzoeken of op andere manieren opvolging te verzekeren van de kant van nationale autoriteiten. Op algemene rapporten van gezaghebbende organisaties heeft Frontex helemaal niet gereageerd, en ook meldingen van de interne Mensenrechten officier zijn jarenlang volledig genegeerd. Interne meldingen vanuit Frontex teamleden werden doorgaans afgedaan nadat de autoriteiten van de betreffende lidstaat ontkennend had gereageerd.

De Frontex verordening verplicht de directeur van Frontex om operaties stop te zetten wanneer er een serieus risico is dat er in operaties mensenrechten worden geschonden. Tot nu toe is dit alleen gebeurd in het geval van Hongarije, nadat het Europees Hof had geoordeeld dat het Hongarije asielbeleid in strijd was met het Europese recht. Tot op heden heeft Frontex geen stappen ondernomen richting landen als Griekenland, Kroatië en Polen. Het blijft hiermee betrokken bij operaties waarin mensenrechten worden geschonden. Er ontbreekt een systeem voor het waarborgen dat Frontex activiteiten beperkt zijn tot situaties waarin mensenrechten worden nageleefd.

Geen effectief onderzoek vanuit zowel EU-lidstaten als Management Board Frontex

De management board van Frontex zal meer waarborgen moeten inbouwen om te voorkomen dat Frontex betrokken raakt bij mensenrechtenschendingen, of deze faciliteert of legitimeert. Serieuze beschuldigingen van mensenrechtenschendingen moeten worden gevolgd door een degelijk onderzoek, waarbij het agentschap zich niet louter kan baseren op informatie van de landen die het onderwerp zijn van beschuldigingen. Onafhankelijke monitorings/ en mensenrechten organisaties zoals de Ombudsman, UNHCR, Raad van Europa en NGO's dienen te worden betrokken. Het vervullen van de mensenrechtenverplichtingen door Frontex vergt een veel transparantere en meer pro-actieve werkwijze.

Aanbevelingen

- Frontex dient actief informatie over eventuele mensenrechtenschendingen te verzamelen en onderzoeken, en in het geval van schendingen de assistentie op te schorten. Het Parlement beveelt aan de steun aan Griekenland grondig te herzien.
- De procedure voor klachten en signalen over schendingen moeten laagdrempelig zijn en onafhankelijk onderzoek te borgen.
- De Management Board moet beter toezicht houden op het management, meer aandacht hebben voor de mensenrechtelijke taken van Frontex en actiever optreden bij indicaties van mensenrechtenschendingen.
- Lidstaten moeten bij hun vertegenwoordiging in de Management Board zorgen voor expertise van alle taken van Frontex, inclusief de bescherming van mensenrechten. Ook ministeriële betrokkenheid dient geborgd, o.a. via de JBZ-raad.
- EU-financiering voor grensbeheer moet afhankelijk worden gesteld van de naleving van mensenrechten en een effectieve samenwerking van de lidstaat met Frontex, inclusief toegang tot alle operationele gebieden en relevante informatie voor de monitoring van mensenrechten.