

# Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen aan de EU buitengrenzen

**Infosheet**



De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

### **Colofon**

'Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen', iNFO SHEET

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, januari 2022

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

[www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl](http://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl)

Tel: 070 3704300

## Kan Nederland (mede)verantwoordelijk zijn als de Griekse kustwacht bootjes met vluchtelingen op de Middellandse Zee terugduwt, of als Kroatische grenswachten op de Balkan zich misdragen? Welke regels bepalen wie verantwoordelijk is, en waar kunnen slachtoffers de verantwoordelijken daarop aanspreken? Dit infosheet bevat informatie over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van landen, EU-instellingen en EU-agentschappen voor mensenrechtenschendingen bij het bewaken van de EU-grenzen.

Een Syrische man vertelt hoe mannen in het zwart met bivakmutsen op zijn groep terugbrachten naar de Evros, de grensrivier tussen Griekenland en Turkije. Iemand die probeerde weg te rennen werd zo hard op zijn rug geslagen dat hij helemaal niets meer kon bewegen. Een ander vertelt in het rapport dat een man die uitriep niet te kunnen zwemmen het water in werd geduwd. Hij werd meegesleurd en niet meer gezien.  
(voorbeeld uit [rapport Amnesty International Greece: Violence, lies and pushbacks, 2021](#))

In de Europese Unie (EU) werken lidstaten samen op het gebied van asiel- en migratiebeleid, ook bij de bewaking van de buitengrenzen van de EU en het voorkomen dat mensen zonder de juiste papieren of toestemming de EU binnenkomen.

Staten hebben het recht om zelf te bepalen wie zij toelaten op hun grondgebied. Hierbij moeten zij zich wel houden aan internationale afspraken. Zo mag niemand worden teruggestuurd naar een onveilige situatie (*non-refoulement*), en moeten ieders mensenrechten worden gerespecteerd. Denk hierbij aan fundamentele rechten zoals het recht op leven, het recht om niet te worden gemarteld of mishandeld en het recht op bewegingsvrijheid.

### **Push- en pullbacks**

Aan de buitengrenzen van de EU vinden *pushbacks* en *pullbacks* plaats.

Een *pushback* is het weigeren of terugsturen van migranten door de EU, zonder dat de migranten de kans krijgen asiel aan te vragen. Dit is in strijd met internationaal recht, en gaat vaak gepaard met geweld.

Een *pullback* is het terughalen van migranten door landen buiten de EU, zoals Libië, om te voorkomen dat ze de EU bereiken. Dat kan gepaard gaan met mensenrechtenschendingen, doordat mensen om het leven komen of in verschrikkelijke omstandigheden worden gedetineerd.

Bij het EU-asiel- en migratiebeleid, waaronder de grensbewaking, zijn verschillende partijen betrokken: lidstaten, EU-instellingen en -agentschappen, Europese landen buiten de EU, niet-Europese landen. Dat doen zij in wisselende samenwerkingsverbanden.

De uitvoering vindt niet alleen plaats in de EU maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld op de Balkan, in Turkije of in Noord-Afrikaanse landen. Vele mediaberichten, rapporten en documentaires van de afgelopen jaren geven een zorgwekkend beeld van de uitvoering van het EU-grensbeheer.

'De (Poolse, *red.*) grenswacht stuurt asielzoekers rücksichtslos de grens weer over, terug Wit-Rusland in. Daar moeten ze – kinderen soms – zien te overleven in het bos bij herfstige temperaturen. Er zijn al doden gevallen. Om te voorkomen dat hiervan verslag wordt gedaan is in de zone rond de grens de noodtoestand uitgeroepen en is niemand daar welkom' (*Trouw*, 1 november 2021).

Grenzen moeten worden bewaakt en gecontroleerd, bijvoorbeeld vanwege de veiligheid of volksgezondheid. Maar dit mag nooit leiden tot mensenrechtenschendingen, al helemaal niet op systematische wijze. Nederland mag niet toestaan dat de Europese grenzen, die ook onze grenzen zijn, op deze manier worden bewaakt. Dat druist in tegen de Europese normen en waarden, en ondermijnt het gezamenlijke doel, namelijk de EU als ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

In juni 2020 houdt een Roemeens Frontex-schip bij Lesbos een overvol bootje met 47 asielzoekers tegen. In plaats van de migranten aan boord te helpen en ze te vragen of ze asiel willen aanvragen, laat de bemanning met handgebaren weten dat ze rechtsomkeert moeten maken. Als dat niet gebeurt, trekt het Frontex-schip opzettelijk met hoge snelheid op waardoor hekgolven ontstaan en het migrantenbootje stuurloos raakt. Even later komt een schip van de Griekse kustwacht aanvaren dat het bootje terugdrijft richting Turkse wateren (voorbeeld uit het onderzoek van [The Guardian](#), mei 2021)

Het is belangrijk dat duidelijk is wanneer welke staat en/of organisatie verantwoordelijk en aansprakelijk is voor mensenrechtenschendingen en waar slachtoffers terecht kunnen om hun recht te halen (effectieve rechtsbescherming). Het mag niet zo zijn dat voor zulke ernstige misdrijven niemand (juridisch) verantwoordelijk kan worden gehouden. Dat zou betekenen dat dit soort praktijken onbestraft blijven voortduren, of zelfs verergeren. Het creëert een weggijk- en afschuifcultuur, en laat de slachtoffers in de kou staan.

## Effectieve rechtsbescherming

Dit houdt in dat mensen moeten kunnen opkomen tegen beslissingen van de overheid. Effectieve rechtsbescherming is een belangrijk uitgangspunt van het Europese en nationale recht. Het richt zich op verschillende onderdelen van een goed functionerende rechtsstaat, zoals een eerlijk proces, recht op rechtsbijstand en het recht om gehoord te worden. Het betekent dat iedereen het recht heeft een (mogelijke) schending van zijn rechten in de openbaarheid en door een onafhankelijke instantie te laten toetsen.

## Welke regels bepalen wie verantwoordelijk is voor een mensenrechtenschending?

Een staat, of een internationale organisatie zoals de EU, kan aansprakelijk zijn voor een 'internationale onrechtmatige daad'. Dat is het geval als een gedraging (1) in strijd is met internationale verplichtingen (zoals een mensenrechtenschending) en (2) de gedraging aan die staat of organisatie 'toerekenbaar' is.

### Schending internationale verplichting

Er moet dus altijd eerst gekeken worden naar wat precies de toepasselijke regels zijn, op wie ze van toepassing zijn en wat de reikwijdte ervan is.

De EU-regels, waaronder het Handvest voor de grondrechten, zijn van toepassing op alles wat de EU-instellingen, en -agentschappen en -lidstaten doen, waar dan ook: het recht volgt de handelingen (of nalaten).

Mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM, gelden voor de aangesloten landen (waaronder alle EU-lidstaten). Zij moeten de in de verdragen opgenomen regels eerbiedigen op het eigen grondgebied. Maar ook daarbuiten, voor zover er sprake is van 'effectieve controle'. Dat is het geval als een staat controle uitoefent over (een deel van) een ander land. Of als een staat organen of mensen in dat land heeft die daar controle uitoefenen over bepaalde mensen. Er kan ook sprake zijn van effectieve controle als een staat feitelijk de mogelijkheid heeft het handelen of nalaten van anderen in dat andere land te beïnvloeden.

### Effectieve controle

Territoriaal

De uitoefening van (exclusieve) controle over het grondgebied van een andere staat, of een deel daarvan.

Personeel

Het uitoefenen van autoriteit en (fysieke) controle, over personen door

Functioneel

organen of functionarissen/agenten van de ene staat op het grondgebied van de andere.

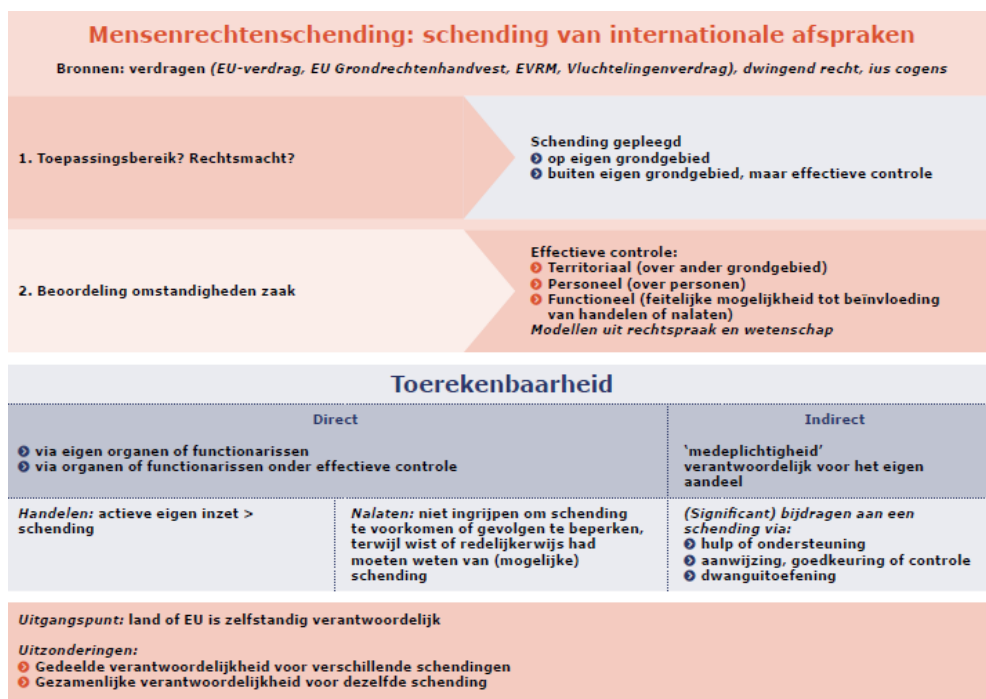
Feitelijke mogelijkheid tot beïnvloeding van het handelen of nalaten.

### Toerekenbaarheid

Is er iets gebeurd wat op zich een schending van een internationale verplichting inhoudt, dan is de vraag of die schending ook 'toerekenbaar' is aan de staat of internationale organisatie. Dit is het geval bij een schending door een overheidsfunctionaris, bijvoorbeeld een politieagent, een grenswachter, een ambtenaar van een asiendienst of een Frontex-medewerker.

Het is ook toerekenbaar als de schending wordt gepleegd door iemand die onder de effectieve controle staat van de overheid, bijvoorbeeld omdat deze is ingehuurd door de staat of door een internationale organisatie.

**Figuur 1 Vaststelling aansprakelijkheid staat of internationale organisatie**



Het gaat niet alleen om actieve handelingen (bijvoorbeeld zelf pushbacks uitvoeren). Verantwoordelijkheid kan ook ontstaan doordat actie achterwege blijft ('wegkijken') terwijl er wel een plicht was om in te grijpen. Dat is het geval als de 'wegkijker' redelijkerwijs kon weten dat een schending zou plaatsvinden.



Ook medeplichtigheid, dus bijdragen aan de schending, kan leiden tot verantwoordelijkheid. De bijdrage moet dan wel voldoende groot (significant) zijn, en er moet een duidelijk verband zijn tussen de bijdrage en de schending.

De EU is een internationale organisatie en draagt als zodanig 'eigen' verantwoordelijkheid voor schendingen van internationale afspraken. Zo kan Frontex als EU-agentschap verantwoordelijk zijn voor pushbacks als de organisatie daarbij betrokken is.

Betekent dit ook dat Nederland enkel door het lidmaatschap van de EU (juridisch) verantwoordelijk is voor schendingen door de EU? Nee, het uitgangspunt van de internationale regels hierover is dat lidstaten worden 'beschermd' tegen aansprakelijkheid. Om Nederland verantwoordelijk te houden, moet er dus sprake zijn van een bepaalde (in)directe betrokkenheid bij de schending.

### De zaak *S.S. tegen Italië*

Wat betekent het bijvoorbeeld voor de aansprakelijkheid als door de EU en/of de lidstaten gefinancierde en getrainde grenswachten in landen buiten de EU mensenrechten schenden? Deze vraag ligt nu bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De zaak is aangespannen namens 17 overlevenden van een ontschepingsactie op de Middellandse Zee op 6 november 2017. Hierbij verdronken 20 mensen. Tientallen anderen zijn daarna onder inhumane omstandigheden in Libië vastgehouden. De Libische kustwacht die de actie uitvoerde was gefinancierd en getraind door Italië en door de EU. (EHRM, *S.S. e.a. tegen Italië*, nr. 21660/18)

## Welke mogelijkheden hebben slachtoffers om hun recht te halen?

Er zijn een aantal mogelijkheden voor slachtoffers om bij nationale en Europese rechters een staat aan te spreken.

**Figuur 2 Effectieve rechtsbescherming: toegang tot de rechter**

		Nederlandse staat	EU	Alternatieven? Klachtenprocedures
Nationaal 		Bestuursrechter > vreemdelingenrecht Civiele rechter > onrechtmatige daad Ook hoger beroep	Immuniteit voor zover het gaat om handelingen ten uitvoering van haar taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeringsorganisaties</li> <li>Nationale Ombudsman</li> </ul>
	Europees 	EHRM Voorwaarde o.a. alle nationale opties uitgeput	EU geen partij bij EVRM inzet lidstaten bij uitvoering EU-beleid wel toetsbaar	
Internationaal 	EU HvJ	Geen rechtsmacht	Exclusief bevoegd (= geen andere rechter) hoge eisen bewijs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedures bij toezichthoudende comités VN-verdrag</li> </ul>
	IGH	Alleen zaken tussen staten	Alleen zaken tussen staten	
	ICC	Alleen (straf)aanklacht tegen personen	Alleen (straf) aanklacht tegen personen	

Er zit echter een duidelijk 'gat' in de rechtsbescherming bij het aansprakelijk stellen van de EU-instellingen en -agentschappen. Voor de nationale rechter geniet de EU immuniteit en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geen directe bevoegdheid. Alleen het Europese Hof van Justitie (EU HvJ) in Luxemburg kan dergelijke zaken behandelen.

Recentelijk is er een zaak tegen Frontex voor het EU HvJ gebracht, de eerder genoemde zaak *S.S. tegen Italië*. De procedurele regels waaronder de eisen die aan het bewijs worden gesteld, zijn heel streng. Dat is voor individuele slachtoffers meestal een te hoge drempel om schendingen door een (EU-)rechter te laten toetsen.

Verder spelen er allerlei andere problemen:

- schendingen vinden vaak plaats op lastig toegankelijke plekken als open zee of afgesloten grensgebieden;
- slachtoffers en nabestaanden zijn vaak niet (meer) in het land of de EU, en zijn lastig te bereiken;
- onderzoek naar wat er precies is gebeurd wordt vaak gehinderd door gebrekkige toegang tot bronnen en documenten;
- het EU asiel- en migratiebeleid wordt uitgevoerd op verschillende niveaus en via samenwerkingsverbanden met vaak ondoorzichtige operationele structuren en verantwoordelijkheidsverdeling, waardoor het lastig is om aan te tonen wat er is gebeurd en wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Procederen tegen een staat vanwege mensenrechtenschendingen kan in het algemeen heel lang duren.

Op internationaal niveau is de rechtsbescherming nog minder sterk. Je kunt als persoon alleen naar een van de klachtencomités bij de VN-verdragen, tenminste als de staat dat mogelijk heeft gemaakt. Nederland heeft dat gedaan voor klachten onder het VN-Antifolterverdrag en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

## **Rol van monitoring en klachtenprocedures**

Omdat het zo moeilijk is om mensenrechtenschendingen door een rechter te laten toetsen, is effectieve monitoring van de situatie rond de grenzen extra belangrijk. Het helpt om illegale praktijken zoals pushbacks te voorkomen. En als mensenrechtenschendingen plaatsvinden kan er direct verder onderzoek gedaan worden en is er toegang tot informatie en bewijs. Dit zijn belangrijke stappen om degenen die verantwoordelijk zijn ook daadwerkelijk verantwoordelijk te kunnen houden.

Wat is er nodig om monitoring goed te laten werken? Hier zijn al veel richtlijnen over gepubliceerd. De volgende criteria zijn van belang:



## Criteria effectieve monitoring

- Onafhankelijkheid en autonomie
- Duidelijk mandaat
- Directe toegang tot informatie, zoals locaties, personen en documenten
- Voldoende en duurzame financiering en middelen
- Goed gekwalificeerde staf
- Plicht om transparant te handelen en verantwoording af te leggen over bevindingen
- Afdwingbaarheid van maatregelen (nader onderzoek) op basis van bevindingen

Deze criteria zijn ook van belang om klachtinstanties goed te laten functioneren. Klachtprocedures zijn vaak interne procedures die ook niet juridisch bindend zijn. Toch vervullen ze een belangrijke rol bij het vaststellen van wat er precies is gebeurd en wie wat heeft gedaan, en daardoor ook bij het compenseren van de slachtoffers. Doordat er gemonitord wordt kunnen nieuwe schendingen mogelijk ook worden voorkomen.

Meer weten? Lees en kijk dan verder:

- [Antwoorden kamervragen](#)
- [Rapport Bellingcat](#)
- [Rapport Europees Parlement](#)
- [Europese Ombudsman](#)
- [Monitoring](#)
- [Rapport van Fundamental Rights Agency](#)
- [Rapport Lighthouse](#)
- [Documentaire Frontlinie](#)