

EU-grenzen zijn ook onze grenzen

Nederlandse verantwoordelijkheid voor mensenrechten aan de
EU-buitengrenzen en effectieve rechtsbescherming

Policy brief

De ACVZ

De adviesraad migratie (ACVZ) is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet. De raad adviseert regering en parlement over migratie. Beleid en wetgeving wordt onderzocht door de raad en waar mogelijk verbeteringen aangedragen. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

'EU-grenzen zijn ook onze grenzen. Nederlandse verantwoordelijkheid voor mensenrechten aan de EU-buitengrenzen en effectieve rechtsbescherming'.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2022

Kenmerk: 57-2022, januari 2022
ISBN: 978-90-8521-102-0

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
acvz@acvz.org
www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl
070 3704300

In een democratische rechtsstaat moeten mensen kunnen vertrouwen op een onafhankelijke rechterlijke macht, op een wetgever die fundamentele rechten respecteert en op een uitvoerende macht die zich aan de gestelde regels houdt. Het respecteren van deze uitgangspunten is een kernwaarde van de rechtsstaat en is cruciaal voor de rechtmatigheid en verdedigbaarheid van wetgeving en beleid (*uit ACVZ programmalijn effectieve rechtsbescherming*)

Samenvatting

Al langere tijd zijn er grote zorgen over de mensenrechtensituatie aan de buitengrenzen van de EU. De berichten over schendingen van internationale verplichtingen, zoals pushbacks, zijn talrijk en duren voort. Wie is daarvoor verantwoordelijk, heeft Nederland daar (ook) een aandeel in, en kunnen slachtoffers de verantwoordelijken ook aanspreken?

De EU-buitengrenzen zijn ook onze grenzen. De manier waarop deze grenzen worden bewaakt is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten, en daarmee ook een Nederlandse. Maar bij (mogelijke) mensenrechtenschendingen bij de uitvoering van deze grensbewaking is niet altijd duidelijk wat er is gebeurd en wie precies waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat vaak om lastig toegankelijke plekken, zoals op zee of in militaire zones. Ook zijn er vaak verschillende partijen betrokken bij de grensbewaking, waardoor er bij de uitvoering sprake kan zijn ingewikkelde en niet-transparante gezagsverhoudingen.

Een EU-lidstaat zoals Nederland, of een internationale organisatie zoals de EU, kan aansprakelijk worden gesteld door slachtoffers op grond van 'internationale onrechtmatige daad' als bij de grensbewaking internationale regels worden geschonden. Daarvoor moet dan wel duidelijk zijn dat het schenden van de verplichtingen aan deze staat of organisatie kan worden 'toegerekend'.

Push- en pullbacks

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.

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.

Het is niet alleen lastig om vast te stellen wat er is gebeurd en wie verantwoordelijk is, er zijn ook tekortkomingen in de mogelijkheden voor slachtoffers om hun recht te halen. De rechtsbescherming is niet (of onvoldoende) effectief. Individuele

slachtoffers hebben vaak onvoldoende informatie over de mogelijkheden om hun recht te halen. Ze hebben meestal geen toegang tot rechtshulp. Velen zijn niet (meer) op het EU-grondgebied, waardoor het aanhangig maken van een klacht of het voeren van een procedure nog moeilijker is.

Uit onderzoek blijkt dat interne klachtprocedures zoals bij het EU-grens- en kustwachtagentschap, Frontex, niet goed genoeg werken. De EU en de lidstaten reageren niet adequaat op signalen en meldingen van misstanden. Als het op verantwoordelijkheid nemen aankomt, wijst men vooral naar elkaar. De EU, haar instellingen en agentschappen kunnen niet voor de nationale rechter worden gedaagd, en ook niet voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Slachtoffers kunnen wel terecht bij het EU Hof van Justitie (EU Hof), maar voor die procedure gelden hoge eisen.

Kortom, de huidige schendingen en pushbackpraktijken aan de EU-buitengrenzen zijn ontoelaatbaar en in strijd met internationale standaarden en Europese waarden. We zijn door een ondergrens gegaan aan de EU-grens. De effectieve rechtsbescherming van slachtoffers wordt ondermijnd door onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is en door bovengenoemde obstakels bij de toegang tot de rechter. Dit ondermijnt ook de rechtsstatelijkheid van EU-migratiebeleid als geheel. Er is een patroon van wegkijken en onderling afschuiven van verantwoordelijkheid door lidstaten, en ook de EU-instellingen. Om dat te doorbreken is politieke wil nodig.

Het (laten) voortbestaan van deze praktijken brengt ook juridische risico's voor Nederland, andere lidstaten en de EU met zich mee. Zij kunnen hiervoor aansprakelijk worden gesteld door of namens slachtoffer van mensenrechtenschendingen. Om beleid op rechtmatige wijze uit te voeren moet de grondhouding van lidstaten veranderen van 'waar komen we mee weg' naar 'wat moeten we doen?'

Nederland moet zich vanzelfsprekend onthouden van directe of indirecte eigen betrokkenheid bij (mogelijke) schendingen in de uitvoering van EU-migratiebeleid. Daarnaast moet de regering alles doen wat redelijkerwijs in haar vermogen ligt om de mensenrechten te helpen respecteren en te garanderen. Dit kan bijvoorbeeld door duidelijke, formele en transparante afspraken te laten maken over verantwoordelijkheden in grensbewakingsoperaties en migratiepartnerschappen. Ook kan Nederland concrete stappen zetten om te zorgen voor goede monitoring van de buitengrensbewaking en voor betere klachtenprocedures.

Veel zal Nederland niet alleen, maar in EU-verband moeten realiseren. De regering dient hierbij een voortrekkersrol op zich te nemen bij het creëren van de benodigde politieke wil. Want Nederland kan en mag niet toestaan dat de EU-buitengrenzen, en daarmee ook onze grenzen, op deze manier worden bewaakt.

Aanbevelingen

1. Neem maatregelen om (in)directe verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen door Nederlandse personele of materiële steun aan EU-grensbeheer, of door Nederlandse financiële steun daaraan, te voorkomen;
2. Maak binnen de EU en met derde landen duidelijke afspraken over operationele verantwoordelijkheid in de uitvoering van EU-asiel- en migratiebeleid;
3. Stimuleer dat naleving van mensenrechten een centraler onderdeel wordt van ontwikkeling, uitvoering en controle van bestaande afspraken en operationele kaders op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid;
4. Verbeter toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid;
5. Verbeter interne klachtprocedures bij EU-agentschappen en waarborg goede klachtprocedures binnen de Nederlandse vreemdelingenketen;
6. Versterk de onafhankelijke monitoring van de uitvoering van bewaking van de EU-buitengrenzen.

1. Inleiding

Het bewaken van de EU-buitengrenzen dient een legitiem doel, namelijk het controleren van het recht op toegang tot het grondgebied van de EU. De wijze waarop dit wordt uitgevoerd baart echter grote zorgen. De berichten over mensenrechtenschendingen en pushbacks zijn talrijk.

De humanitaire noodsituatie bij de grens tussen Polen en Wit-Rusland is het meest recent, maar helaas niet uniek.¹ Tot de inmiddels lange lijst van misstanden behoren ook de grootschalige (grens)detentie- en geïnstitutionaliseerde pushbackpraktijken in Griekenland, al dan niet met betrokkenheid van Frontex,² en het grove geweld tegen migranten door Kroatische grenswachten.³ Aan de Hongaarse grens worden noodzakelijke voorzieningen als onderdak en zelfs voedsel aan migranten ontzegd⁴ en er zijn de beruchte pushbackpraktijken van de Libische kustwacht, uitgevoerd met steun van Italië en (mede) gefinancierd door de EU.⁵

Casusbeschrijving: pushbackpraktijken op zee⁶

Een overvolle rubberboot vaart in het donker op de Egeïsche Zee tussen Griekenland en Turkije. Een Griekse patrouilleboot die onderdeel uitmaakt van een gezamenlijke Frontex-operatie komt langs. Het bootje wordt teruggeduwd in de richting van de territoriale wateren van Turkije. De mensen op het bootje roepen om hulp. Het weer is slecht en de druk van de patrouilleboot leidt ertoe dat het bootje kapseist. Er wordt geen reddingspoging gedaan, integendeel, de patrouilleboot vaart direct weg. Een aantal mensen verdrinkt en de overige migranten worden opgepikt door de Turkse kustwacht. In Turkije worden zij gedetineerd in afwachting van uitzetting naar het land van herkomst, zonder dat ze de mogelijkheid krijgen asiel aan te vragen.

Veelzeggend zijn de (politieke) reacties op uitspraken door Europese rechters, waarbij steeds weer de grenzen van het recht worden opgezocht, of uitspraken zelfs worden genegeerd.⁷ Toen bijvoorbeeld het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de collectieve uitzettingen vanuit de EU verbod in de zaak *Hirsi tegen Italië*,⁸ verlegde de aandacht zich naar pullbacks vanaf de Noord-Afrikaanse kust. En waar het EHRM in de zaak *ND en NT tegen Spanje*⁹ onder meer oordeelde dat het aan de grens effectief mogelijk moet zijn asiel aan te vragen, vreesden commentatoren direct dat staten dit zouden interpreteren als een goedkeuring van deportatie en hermetische sluiting van de grenzen.¹⁰

Mediabericht: situatie aan de grens tussen Polen en Belarus

'Migranten zitten vast tussen Wit-Rusland en Polen, als speelbal in Loekasjenko's politieke spel. Ze dwalen zonder eten door de koude bossen, en stuiten aan beide zijden op geweld van de grenswacht (...) De reis door de bossen en het moeras tussen Wit-Rusland, Polen en Litouwen die duizenden migranten de afgelopen maanden hebben gemaakt, heeft zeker zes mensen het leven gekost. (...) De oostelijke lidstaten van de EU willen de mensen die door Loekasjenko's regime de grens over geholpen worden zo min mogelijk opvangen. De Poolse regering heeft toegegeven de meesten terug te sturen naar Wit-Rusland. Dergelijke pushbacks zijn internationaal verboden, maar worden ook uitgevoerd door grenswachten in Griekenland en Kroatië.' (NRC, 11 oktober 2021)

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden

De zorgwekkende situatie aan de buitengrenzen wordt niet alleen veroorzaakt door de behandeling van migranten en de politieke reactie op rechterlijke uitspraken. De crisis aan onze EU-buitengrenzen duurt voort en verergert¹¹ doordat EU-instellingen, -agentschappen en -lidstaten systematisch weggijken of verantwoordelijkheden voor grove misstanden op elkaar afschuiven. Dit komt mede doordat het EU-migratiemanagement wordt uitgevoerd op verschillende niveaus (nationaal, Europees, internationaal), in verschillende landen (ook buiten de EU), en via verschillende samenwerkingsvormen. Zo komen er zogenoemde hybride operaties voor met gedeelde zeggenschap. Hierbij heeft bijvoorbeeld een EU-agentschap coördinatie over de operatie, maar de lidstaat die personeel levert blijft functioneel verantwoordelijk voor de uitgeleende ambtenaren.

Casusbeschrijving: misstanden aan de oostgrenzen

De Europese grens- en kustwachtorganisatie Frontex is op basis van het nieuw mandaat actief in het grensgebied aan de buitengrenzen in Oost-Europa en de Balkanregio. Inmiddels zijn duizenden mensen uit allerlei EU-lidstaten in dienst getreden van het agentschap. Het budget van Frontex is fors verhoogd om dit te financieren. Het gaat niet alleen om het voorkomen van irreguliere binnenkomst op EU-territoir, maar ook om terugkeeractiviteiten op het grondgebied van landen buiten de EU. Ondanks alle voorbereidingen en interne verbeteringen en trainingen over mensenrechten gaat het mis tijdens een grote operatie aan de net gerealiseerde grensmuren bij Polen, Litouwen en Hongarije. Europese media krijgen beelden in handen waarop is te zien dat grenswachten in dienst van het EU-agentschap migranten mishandelen en vernederen. Ook komen er onderzoeksrapporten uit over langdurige detentie aan de grens en over migranten die na overdracht aan landen buiten de EU worden teruggestuurd naar landen waar zij niet veilig zijn.

Door de betrokkenheid van al die verschillende partijen zijn er vaak meerdere juridische kaders en operationele plannen van toepassing op een grensbewakingsoperatie. In praktijk betekent dit dat rollen, taken en bevoegdheden niet altijd goed op elkaar aansluiten. Bovendien worden niet alle

afspraken en plannen openbaar gemaakt. Dit maakt het nog lastiger te bepalen wie waarvoor verantwoordelijk voor is.¹²

De EU en de lidstaten maken verder steeds meer afspraken over migratie met landen buiten de EU.¹³ Die afspraken staan vaak in informele, niet-bindende documenten.¹⁴ Dit heeft tot gevolg dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor eventuele schending van internationale verplichtingen niet altijd helder is, of aansprakelijkheid van betrokken landen voor hun eventuele wangedrag wordt uitgesloten.¹⁵ Onduidelijkheid over de vraag tot wie iemand zich kan richten wanneer diens rechten zijn geschonden, onderlinge betwisting van verantwoordelijkheid, en praktische obstakels ondermijnen de effectieve werking van het recht en de rechtsbescherming.

Casusbeschrijving: migratiesamenwerking met Afrikaanse landen

Het aangaan van partnerschappen met onder meer Afrikaanse landen is al langere tijd prioriteit voor de EU(-lidstaten) in het kader van migratiemanagement. Zo wordt er ondersteuning geboden bij het opbouwen van nationale asielcapaciteit in transitlanden. Veel van deze EU-, maar ook multilaterale en bilaterale overeenkomsten, hebben vooral betrekking op het versterken van grensbeheer ter voorkoming van irreguliere migratie (naar de EU). In verschillende Afrikaanse landen worden grenswachten getraind en financieel en materieel ondersteund om zo gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor migratiebeheer. Dit geldt ook voor de Libische kustwacht. Als onderdeel van dit partnerschap voert de Libische kustwacht een actief pullback-beleid uit. Zij halen boten van migranten terug voordat deze de EU bereiken, als onderdeel van de bestrijding van mensensmokkel. De opgehaalde migranten komen daarna in detentiecentra terecht in onmenselijke omstandigheden, teruggestuurd naar het land van herkomst zonder asielbeoordeling, achtergelaten in de woestijn in het binnenland of doorverkocht aan mensenhandelaren.

Met deze policy brief willen wij allereerst inzicht bieden in complexe vraagstukken rondom verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen, en de (mogelijke) juridische gevolgen voor Nederland (paragraaf 2). In paragraaf 3 gaan we vervolgens in op het systeem van effectieve rechtsbescherming in de EU: wat zijn mogelijkheden en beperkingen om als individu je recht te halen? Tot slot doen we enkele aanbevelingen aan de Nederlandse regering om invulling te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een EU-grensbeheer in lijn met eigen internationale verplichtingen (paragraaf 4).

Casusbeschrijving: 'Hotspots' aan de buitengrenzen

A is zijn land ontvlucht wegens dreigende vervolging door een rebelligroepering. Na aankomst in de EU wordt hij opgevangen in een tentenkamp aan de grens in Italië. In de opvanglocatie, onderdeel van de door de EU gefinancierde en door EASO, Eurojust en Frontex uitgevoerde

hotspotprocedure, verblijven veel meer mensen dan waarvoor het is opgezet: het is er onveilig, onhygiënisch, amper privacy en hij mag zich niet buiten de hekken begeven. Bij aankomst heeft hij naam en nationaliteit moeten opgeven, maar verder is er geen informatie bekend over wat er gaat gebeuren en hoe lang dat duurt. A hoort van anderen dat hij een advocaat nodig heeft, maar dat die er niet genoeg zijn. Na maanden wachten worden hem door een vrouwelijk ambtenaar een aantal vragen gesteld over waar hij vandaan komt en waarom hij hier is. Hij wil graag zijn hele verhaal vertellen, maar wordt keer op keer afgekapt. Na een half uur is het interview afgelopen. Weken later wordt hij met enkele andere asielzoekers in een busje gezet en naar een detentiecentrum op het vliegveld gebracht. Daar krijgt hij te horen dat zijn aanvraag is afgewezen en dat hij wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst.

2. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen

2.1 Toetsingskader

Staten en/of internationale organisaties als de EU kunnen via de rechter aansprakelijk worden gesteld voor een internationale onrechtmatige daad.¹⁶ Hiervan is sprake als de gedraging (1) in strijd is met internationale verplichtingen en (2) toerekenbaar is aan de staat of de internationale organisatie.¹⁷

Internationale verplichtingen

Nederland is partij bij tal van mensenrechtenverdragen, waaronder het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Anti-Folterverdrag en verschillende verdragen over het maritieme recht, die ook de verplichting inhouden om levens te redden op zee.¹⁸

Daarnaast is Nederland als lid van de EU gebonden aan het Unierecht, waaronder de Europese asiel- en migratiewetgeving en het EU Grondrechtenhandvest. Het Handvest behoort tot het primaire Unierecht en is van toepassing op het handelen van EU-instellingen, -agentschappen en lidstaten wanneer zij het Unierecht uitvoeren of toepassen (artikel 51 Handvest).¹⁹

ILC-artikelen over aansprakelijkheid²⁰

Het leerstuk van staatsaansprakelijkheid en aansprakelijkheid van internationale organisaties voor schendingen van internationaal recht kent (nog) geen juridisch bindend verdragsdocument. De International Law Commission van de Verenigde Naties (ILC) heeft wel (ontwerp)artikelen opgesteld: *Draft Articles on State Responsibility, DARS, 2001* en *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations DARIO, 2011*). Hoewel deze bepalingen formeel geen juridisch bindende bepalingen zijn, gelden met name de artikelen over staatsaansprakelijkheid internationaal

als gezaghebbend en richtinggevend. Zo zijn verschillende bepalingen, waaronder artikel 8 DARS over toerekenbaarheid, erkend als internationaal gewoonterecht.

Nederland moet de mensenrechten waarborgen die zijn opgenomen in de verdragen waar ons land voor getekend heeft. Die verplichting geldt niet wereldwijd. De werkingssfeer van mensenrechtenverdragen zoals het EVRM wordt afgebakend door de rechtsmacht. Als Nederland ergens geen rechtsmacht heeft, bestaat er geen verplichting tot het waarborgen van de rechten in het verdrag, en kan er dus ook geen sprake zijn van verantwoordelijkheid.

Rechtsmacht is in de eerste plaats territoriaal bepaald: een staat heeft rechtsmacht op het eigen grondgebied, waarbij de gedraging ook buiten het grondgebied van de handelende staat of zijn vertegenwoordigers werking kan hebben.²¹ Als Nederland bijvoorbeeld iemand uitzet naar een land waar die persoon vervolgens gedetineerd en mishandeld wordt, zou Nederland verantwoordelijk en aansprakelijk kunnen zijn voor de geleden schade.²²

Rechtsmacht kan echter ook extra-territoriaal zijn, namelijk als er *effectieve controle* is over ander grondgebied of over personen die de handeling op dat grondgebied hebben uitgevoerd.²³ Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een bezetting, waarbij het ene land feitelijk controle en zeggenschap heeft over een (stuk) grondgebied van een ander land. Effectieve controle kan er ook zijn als organen of functionarissen van de ene staat autoriteit en (fysieke) controle uitoefenen over personen op het grondgebied van de andere. Voorbeelden hiervan zijn situaties waarin personen zich in een ambassade of consulaat bevinden, in voer- of vaartuigen onder eigen vlag, op militaire bases of in detentiecentra.

Doordat de uitvoering van het EU-migratiebeleid in de toenemende focus buiten de EU plaatsvindt, onder andere via samenwerking met landen buiten de EU, wordt de vraag wanneer er sprake is van effectieve controle steeds belangrijker.²⁴ De EHRM-jurisprudentie over deze kwestie is casuïstisch, dus veel hangt af van specifieke omstandigheden in een zaak.²⁵

Alternatief voor 'effectieve controle'-toets

Er zijn ook andere 'modellen' ontwikkeld om te bepalen of er sprake is van extra-territoriale rechtsmacht. Zo zou de mate waarin sprake is van (gelegitimeerde) uitoefening van publieke taken op een ander grondgebied bepalend kunnen zijn voor rechtsmacht.²⁶

Moreno-Lax heeft in dezelfde lijn een '*functioneel model*' beschreven. Dit combineert kort gezegd elementen van het territoriale en het personele model, waarin alle vormen van het uitoefenen van publieke taken die normaal gesproken behoren tot een soevereine staat, betrokken worden. Het model beschrijft effectieve controle als controle die beslissend / van doorslaggevende aard is voor het verloop van de gebeurtenissen, ook van

een afstand, beoordeeld in het licht van (de mate van) de invloed op de uiteindelijke schending.²⁷ De aanklagers in de zaak *S.S. tegen Italië*, die nu aanhangig is bij het EHRM, hebben hun klacht gebaseerd op dit model.

Ook de Procureur-Generaal van de Hoge Raad wees in zijn conclusie in de zaak over het eventuele terughalen van IS-vrouwen op het feit dat in de rechtswetenschap steeds meer wordt uitgegaan van het concept van 'feitelijke mogelijkheid tot beïnvloeding': fundamentele rechten moeten altijd, hoe en waar dan ook, door verdragsstaten worden gerespecteerd, indien en voor zover dat in hun vermogen ligt.²⁸

Tot slot wordt ten aanzien van bepaalde mensenrechten breed aanvaard dat zij behoren tot het dwingende recht dat altijd door iedereen moet worden gerespecteerd, ongeacht of daar een verdragsrechtelijke verplichting aan ten grondslag ligt (*ius cogens*).²⁹ Dit geldt bijvoorbeeld voor het beginsel dat iemand niet mag worden teruggestuurd naar een situatie waarin hij gevaar loopt (*non-refoulement*).

Toerekenbaarheid

Een tweede voorwaarde voor de vaststelling van een internationale onrechtmatige daad is dat de schending van de internationale verplichting toerekenbaar is aan de staat of de internationale organisatie. Dit is een ingewikkeld vraagstuk, zo valt ook op te maken uit het grote aantal bepalingen hierover in de eerdergenoemde ILC-documenten.

In het kort: er kan sprake zijn van directe en indirecte toerekenbaarheid.

Bij directe toerekenbaarheid gaat het om gedragingen van instellingen, organen of functionarissen van de eigen staat of de internationale organisatie, of van anderen als zij onder de effectieve controle van die staat/internationale organisatie opereren. Zo is het handelen van Frontex als EU-agentschap direct toerekenbaar aan de EU.

Bij indirecte toerekenbaarheid spreken we ook wel van medeplichtigheid. Dan gaat het dus om een vorm van betrokkenheid zoals hulp of ondersteuning, maar het kan ook gaan om een bepaalde uitgeoefende controle of dwang. Een voorbeeld van het eerste is de bijdrage van Italië aan de Libische kustwachtoperaties, waarover nu de zaak *S.S. tegen Italië* loopt bij het EHRM.

De zaak *S.S. tegen Italië*

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) buigt zich in deze zaak over de vraag in hoeverre de financiering en training van grenswachten in landen buiten de EU door de EU en haar lidstaten gevolgen heeft voor de verantwoordelijkheid van die lidstaten in het geval dat die grenswachten mensenrechten schenden. De zaak is aangespannen namens 17 overlevenden van een ontschepingsactie op de Middellandse Zee op 6 november 2017. Hierbij verdronken 20 mensen en 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.³⁰

Een schending is pas indirect toerekenbaar als de bijdrage daaraan substantieel genoeg is in relatie tot de schending. De hoofddader blijft volledig verantwoordelijk. Dit laatste om te voorkomen dat staten of internationale organisaties hun verplichtingen en verantwoordelijkheden ontlopen door anderen opdrachten of toestemming te geven om te handelen en mensenrechten te schenden.

Vanuit dezelfde gedachte is ook het leerstuk van 'gedeelde' aansprakelijkheid ontwikkeld, bijvoorbeeld voor de situatie waarin meerdere staten en/of internationale organisaties aansprakelijk zijn voor dezelfde schending, of gelijktijdig voor verschillende schendingen.³¹

Verantwoordelijkheid(sverdeling) EU en de lidstaten

De EU heeft als internationale organisatie eigen rechtspersoonlijkheid met eigen verplichtingen, en is ook zelfstandig verantwoordelijk voor het schenden van haar (verdrags)verplichtingen.³² De EU is dus meer dan een verzameling van soevereine staten.³³

Betekent EU-verantwoordelijkheid automatisch dat Nederland als EU-lidstaat ook aansprakelijk kan worden gesteld? Het internationaalrechtelijke uitgangspunt is dat de juridische rechtspersoonlijkheid van de EU de lidstaten beschermt tegen aansprakelijkheid, tenzij hierover iets anders is afgesproken.³⁴ Dus het enkele feit dat Nederland een lidstaat is van de EU maakt nog niet dat Nederland ook automatisch juridisch verantwoordelijk is voor schendingen door EU-instellingen en -agentschappen. Er wordt een bepaalde mate van betrokkenheid van de lidstaat vereist, bijvoorbeeld via het leerstuk van toerekenbaarheid: het zelf uitvoeren van EU-beleid dat leidt tot schendingen, of op andere wijze daaraan bijdragen.³⁵

Tegelijkertijd is het ook niet de bedoeling dat staten door (gedeeltelijke) 'uitbesteding' van een bepaalde taak aan een internationale organisatie, zoals grensbewaking, hun verantwoordelijkheid ontlopen. Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden geconcludeerd dat Europese landen die ook EU-lid zijn, zelf ook verantwoordelijk blijven onder het EVRM, en dat deze (individuele) verplichtingen blijven bestaan naast hun (gemeenschappelijke) handelen in EU-verband. Er wordt ook wel beargumenteerd dat lidstaten fungeren als het bestuur van een internationale organisatie (de Europese Raad), en in die rol (mede)verantwoordelijk zijn.³⁶

Kortom, de relatie tussen internationale organisaties en lidstaten is ingewikkeld. Het vraagstuk van de verantwoordelijkheid is nog altijd in ontwikkeling. En het is een belangrijk vraagstuk, nu de rol en het mandaat van internationale organisaties

als de EU steeds groter worden,³⁷ en daarmee ook de mogelijke gevolgen van dat handelen voor migranten.

2.2. Toepassing in de praktijk

Mensenrechtelijk kader

Vanuit het systeem van mensenrechtenbescherming worden verplichtingen van overheden in algemene zin onderverdeeld in negatieve en positieve verplichtingen. Negatieve verplichtingen betekenen dat Nederland zich moet onthouden van (bijdragen aan) schendingen: *iets niet doen*. Positieve verplichtingen houden in dat Nederland zich actief moet inzetten om het respect voor en naleven van mensenrechten te waarborgen: *iets wel doen*.

2.2.1 Negatieve verplichtingen

Nederland is op verschillende manieren betrokken bij het EU asiel- en migratiebeleid³⁸ en de uitvoering ervan. Zo zet Nederland eigen overheidspersoneel uit de vreemdelingenketen in ten behoeve van EASO- en Frontex-operaties en neemt deel aan trainingsmissies in het kader van migratiepartnerschappen met landen buiten de EU.³⁹ Ook draagt de Nederlandse regering financieel bij aan het bewaken van de buitengrenzen, zowel in algemene zin als voor specifieke projecten.⁴⁰ De regering verleent ook materiële ondersteuning aan diverse EU-operaties door het sturen van schepen en vliegtuigen.⁴¹ Ten slotte maakt Nederland in voorkomende gevallen ook bilateraal afspraken met andere EU-lidstaten, zoals de overeenkomst tussen Nederland en Griekenland over de opvang van alleenstaande minderjarigen in Athene.⁴²

Stel nu dat de situatie in die door Nederland gefinancierde opvangcentra dusdanig is dat de rechten van minderjarigen daar stelselmatig worden geschonden.⁴³ Wat betekent dat dan voor eventuele aansprakelijkheid van Nederland? Een andere (fictieve) situatie: KMar-medewerkers maken deel uit van een Frontex-operatie op de Egeïsche zee waarbij sprake is van pushbacks en waarin wordt verhinderd dat migranten die te water zijn geraakt worden gered. Of een door Nederland gefinancierd vliegtuig wordt ingezet voor *border surveillance* waarbij de Libische autoriteiten migranten met geweld terughalen en in de beruchte detentiecentra vastzetten of voor geld overleveren aan mensenhandelaren.

Als vastgesteld kan worden dat hier sprake is van schendingen van internationale verplichtingen, draagt Nederland ook zelf een bepaalde mate van verantwoordelijkheid en loopt daarmee het risico om (mede)aansprakelijk te worden gesteld. Zie ook de hierboven genoemde zaak *S.S. tegen Italië* die momenteel aanhangig is bij het EHRM. De uitspraak in deze zaak zal van groot belang zijn voor het vraagstuk van zowel rechtsmacht als toerekenbaarheid.

In de praktijk zal het voor slachtoffers meer voor de hand liggen om als eerste de staat of het EU-agentschap aan te spreken bij wie de hoofdverantwoordelijkheid ligt en/of op wiens grondgebied de schending plaatsvindt. In het eerstgenoemde voorbeeld gaat het dan om Griekenland, in het tweede om Frontex al dan niet samen met Griekenland en/of Turkije, en in het derde voorbeeld om Libië.

De rechtsbescherming is echter op dit moment niet waterdicht. Er kan een risico ontstaan dat mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd en dat er geen enkel 'loket' met een effectief rechtsmiddel toegankelijk is. In het geval van Libië is dat duidelijk problematisch, en in paragraaf 3 van dit advies constateren wij ook dat de rechtsmiddelen tegen handelingen van Frontex als EU-agentschap (vooralsnog) ontoereikend zijn.

Een extra beperking kan daarbij nog optreden als Frontex opereert buiten EU-grondgebied en valt onder gezag en controle van het desbetreffende gastland.⁴⁴ Dit betekent dat de handelingen van Frontex mogelijk niet langer kwalificeren als EU-handelingen en daarmee het EU-recht niet van toepassing is.⁴⁵ Problematisch is ook dat sommige nationale rechtsgangen, zoals in Griekenland, ernstige gebreken kennen, en procedures om dit te repareren, zoals bij het EHRM, lang duren.

Daar komt bij dat het asiel- en migratiebeleid van de EU gefragmenteerd uitgevoerd wordt. Er is vaak sprake van parallelle operaties en door elkaar lopende juridische kaders. Zo bestaat de Management Board (MB) als besluitvormend orgaan van Frontex zowel uit (vertegenwoordigers van) de lidstaten als van de Europese Commissie. Als staat en als EU-instelling hebben zij naast deze rol ook nog andere taken en verplichtingen. Of neem bijvoorbeeld de situatie van een patrouilleboot die onder Libische vlag vaart in internationale wateren, waar Italiaanse beambten, een EU-lidstaat, directe *command and control* hebben en voorkomen dat migranten Italiaanse wateren bereiken.

Een ander scenario: Nederland heeft een boot uitgeleend aan Frontex, die een gezamenlijke operatie met de Grieken uitvoert op de Egeïsche Zee waarbij sprake is van pushbacks. Er is sprake van refoulement en daarmee een schending van *ius cogens*, (normen van internationaal recht die in iedere omstandigheid voor elke betrokken actor bindend zijn). Wie zijn (potentieel) verantwoordelijk? Dat kan Nederland zijn als vlaggenstaat, Griekenland omdat dat deel van de Egeïsche zee Grieks territorium is, Turkije dat de rechten van teruggestuurde migranten niet waarborgt en/of hen doorstuurt naar een (ander) onveilig land, en de EU omdat het een Frontex-operatie betreft.

En hoe zit met de doorwerking van de EU-Turkije verklaring? Het EU Hof heeft aangegeven dat dit gaat om een overeenkomst tussen Turkije en de regeringsleiders van de EU-lidstaten.⁴⁶ Als er in het kader van de uitvoering van deze overeenkomst mensenrechten worden geschonden, betekent dit dat het slachtoffer zich kan wenden tot de Nederlandse rechter omdat de Nederlandse

regering direct partij is bij die overeenkomst? Of is daar een nauwere betrokkenheid nodig (zie volgende paragraaf).

Deze factoren kunnen ertoe leiden dat andere betrokken landen of actoren, zoals bijvoorbeeld Nederland, wel degelijk in beeld komen. Uiteindelijk is vaak meer bepalend welke rechtsgang in de praktijk voldoende toegankelijk is, dan wie in theorie het 'meest' verantwoordelijk is. Vergelijk bijvoorbeeld de zaak van de *Mothers of Srebrenica* tegen de Nederlandse staat. De VN genieten immuniteit voor de rechter. De Nederlandse staat werd vervolgens wel gedaagd voor zowel de nationale als de Europese rechter. De Hoge Raad stelde Nederland voor 10 procent aansprakelijk voor de gevolgen van de val van Srebrenica en het handelen van Dutchbat, als onderdeel van de VN-macht aldaar.⁴⁷

2.2.2. Positieve verplichtingen

Verplichtingen voor de Nederlandse staat reiken verder dan voorkomen dat het eigen personeel direct of indirect zelf betrokken raakt bij mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen. Op grond van zijn positieve mensenrechtelijke verplichtingen⁴⁸ dient Nederland alle redelijke maatregelen te nemen om schendingen van mensenrechten te voorkomen dan wel de schade ervan te beperken, voor zover daar wetenschap over bestaat.⁴⁹

Met 'redelijke maatregelen' wordt bedoeld dat deze binnen de bevoegdheden en mogelijkheden van de Nederlandse staat moeten liggen, geen disproportionele last leggen op de staat en wel een reëel zicht bieden op het beëindigen van de schending of het beperken van de schade. Met 'wetenschap' wordt bedoeld dat Nederland ervan 'wist of redelijkerwijs had behoren te weten'. Schendingen kunnen bijvoorbeeld voorzienbaar zijn omdat uit openbare bronnen blijkt dat ze in vergelijkbare situaties meer dan incidenteel voorkomen.

Om te voldoen aan deze positieve verplichting, zou Nederland meer moeten doen dan het aanspreken van regeringen van andere lidstaten, of de Europese Commissie, op hun verantwoordelijkheden.⁵⁰ Nederland moet breed kijken naar het beschikbare instrumentarium dat kan bijdragen aan het beëindigen van pushbacks en andere mensenrechtenschendingen aan de buitengrenzen van de EU. Of Nederland bij het niet nakomen van de positieve verplichtingen ook aansprakelijk kan worden gesteld voor de gevolgen van mensenrechtenschendingen hangt af van het specifieke geval.

Het is wel zaak oog te hebben voor de ingewikkelde dilemma's en praktische beperkingen die zich hierbij in de praktijk voordoen. Het is de vraag welke mogelijkheden een Nederlandse medewerker heeft wanneer hij meevaart op een patrouilleboot onder de vlag van land A in verband met een operatie van land B in territoriale wateren van land C om de handelwijze van anderen of leidinggevenden direct ter plekke te beïnvloeden. Dat ligt anders voor het achteraf rapporteren over misstanden: dat moet en kan altijd.

Verder kan Nederland verantwoordelijkheid voor schendingen voorkomen door het stopzetten van praktische samenwerking met agentschappen als Frontex en deelname aan migratiepartnerschappen met derde landen als daarvoor aanleiding is. Dit geeft ook een signaal van afkeuring af, of stimuleert tot aanpassing van handelen. Keerzijde is dat Nederland dan geen zicht meer heeft op wat er zich aan de grenzen afspeelt, geen mogelijkheden meer heeft om misstanden te rapporteren, noch beïnvloedingsruimte heeft via kennisoverdracht (over mensenrechten) of het stellen van randvoorwaarden aan operaties.

Voorkomen moet worden dat lidstaten zich niet meer willen branden aan Europese samenwerking uit angst voor aansprakelijkheid. Het risico is dan dat Europese migratiesamenwerking ernstig wordt bemoeilijkt, het Unierecht niet langer als gedeeld kader voor asiel- en migratiebeleid dient en ieder land op basis van eigen soevereiniteit handelt, of via andere coalities het internationale recht uitholt.⁵¹

Het regime van Wit-Rusland gebruikt migratie nu als wapen richting de EU, wat heeft geleid tot mensonterende situaties en zelfs doden aan de Poolse grens. Mensenrechten worden daarbij terzijde geschoven en het absolute verbod op refolement wordt geschonden. Binnen de EU is begrip getoond voor het buiten de grens houden en terugsturen van migranten door Polen vanwege de 'uitzonderlijkheid' van de situatie. Eerder in voorjaar 2020 was ook sprake van het inzetten van migranten als drukmiddel, toen door Turkije. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling waarbij mensen worden ingezet in een politiek machtsspel tussen de EU en diens buurlanden om de (samenwerking in de) EU onder druk te zetten en intern te verzwakken. Dit moet ten scherpste worden veroordeeld. Maar ook, en juist in dit soort situaties, waarin alles onder druk komt te staan, moeten fundamentele rechten, rechtsstatelijkheid en menselijke waardigheid een uitgangspunt en anker vormen. Het relativeren van de gebondenheid aan verdragen is een glijdende schaal en ondermijnt het doel van effectieve rechtsbescherming.

Conclusie

De EU-buitengrenzen zijn ook Nederlandse grenzen. De manier waarop deze worden bewaakt gaat ons dus ook op verschillende manieren aan. Nederland kan juridisch verantwoordelijk worden gehouden en aansprakelijk worden gesteld voor hetgeen het eigen personeel heeft gedaan of nagelaten. Maar daarnaast heeft Nederland, ongeacht de vraag van wie de patrouilleboot is of wie er aan het roer zit, op basis van mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM (dat doorwerkt in het Unierecht), een positieve verplichting om te handelen en te rapporteren over de mensenrechtensituatie aan de EU-buitengrenzen. Nederland, ook al geeft het in EU-verband mede vorm aan een gemeenschappelijk migratiebeleid, heeft ook nog altijd een eigen verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de rechtsbescherming van degenen wiens rechten worden geschonden, en om zich actief in te zetten voor een mechanisme dat de schending van fundamentele rechten aan die buitengrenzen zoveel mogelijk tegengaat.

3. Effectieve rechtsbescherming in de EU

3.1 Effectieve rechtsbescherming

Een belangrijk onderdeel van effectieve rechtsbescherming (artikel 47 EU Grondrechtenhandvest) is het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM).⁵² Dit ziet kort gezegd op effectieve toegang tot een rechter, het recht op gelijke proceskansen en het recht om zich in een procedure te verweren. Criteria als onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter zijn toetsstenen voor de effectiviteit van rechtsbescherming,⁵³ net als eigen onderzoeksbevoegdheden voor de rechter en de bevoegdheid om bindende beslissingen in geschillen te nemen.⁵⁴

Uit Europese jurisprudentie volgt verder dat bij internationale organisaties zoals de EU⁵⁵ dergelijke randvoorwaarden weliswaar niet per definitie hetzelfde, maar wel vergelijkbaar moeten zijn. De rechtsbescherming in de EU is onvoldoende effectief als tekortkomingen in die randvoorwaarden leiden tot een 'kennelijk ontoereikende' rechtsgang.⁵⁶ In deze paragraaf bekijken we in hoeverre er sprake is van effectieve rechtsbescherming in de EU.

Wat is effectieve rechtsbescherming?

Dit houdt in dat mensen moeten kunnen opkomen tegen beslissingen van de overheid als zij het oneens zijn met de regels of de toepassing ervan, en/of als zij schade hebben geleden. Dit recht is stevig verankerd in het nationale en Europese recht (artikel 47 EU-Handvest voor de Grondrechten (Handvest), artikel 6 en 13 EVRM).⁵⁷

Effectieve rechtsbescherming bestaat uit verschillende elementen die in jurisprudentie nader zijn uitgewerkt, zoals het recht op rechtsbijstand, het bieden van redelijke termijnen, opschortende werking van beroep etc.

3.2 Toegang tot de rechter

Er bestaan lacunes in de Unierechtelijke *rule of law* nu er beperkt mogelijkheden zijn om de EU of haar instellingen en agentschappen voor de rechter te brengen.

Voor internationale rechterlijke instanties als het Internationaal Gerechtshof of het Internationaal Strafhof kunnen alleen staten respectievelijk personen worden gedaagd.⁵⁸ De EU is (nog) geen partij bij het EVRM en daarmee is een direct tegen EU-instellingen of -agentschappen gerichte procedure bij het EHRM (nog) geen optie.⁵⁹ Wel blijven EU-lidstaten, die ook allemaal partij zijn bij het EVRM, op grond van EHRM-jurisprudentie onder voorwaarden verantwoordelijk en aansprakelijk onder het EVRM als zij EU-beleid uitvoeren.⁶⁰ Deze indirecte route om EU-beleid te laten toetsen is echter ingewikkeld en omslachtig.

Het Hof van Justitie van de EU (EU-Hof) kent wel een mogelijkheid voor personen om schadevergoeding te vorderen van de EU op grond van de artikelen 268 en 340 lid 2 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).⁶¹ Bewijsdrempels in deze procedure zijn hoog, er is weinig transparantie door beperkte toegang tot documenten, en tot nog toe is het EU-Hof terughoudend in het vaststellen van aansprakelijkheid. Dit maakt het voor individuele slachtoffers van pushbacks een moeilijk toegankelijke procedure.⁶² Recentelijk heeft een Nederlands advocatenkantoor een procedure aanhangig gemaakt: het heeft namens een Syrisch gezin Frontex voor het EU-Hof gedaagd. Het is nog niet duidelijk of de zaak ook inhoudelijk in behandeling zal worden genomen.⁶³

Verder geniet de EU, ten aanzien van de uitvoering van haar taken, immuniteit voor nationale rechtbanken (artikel 343 VWEU). Dit vloeit voort uit internationaal recht, en is belangrijk voor het onafhankelijk en effectief functioneren van een internationale organisatie. Tegelijkertijd is het vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming lastig uit te leggen dat de rol en invloed van de EU steeds groter wordt door mandaatuitbreidingen en overdracht van bevoegdheden door staten, terwijl mensen die direct de gevolgen ondergaan van handelen of nalaten diezelfde organisatie niet of nauwelijks kunnen aanspreken op de (ernstige) gevolgen van haar handelen.

Immuniteit en effectieve rechtsbescherming

In het advies over aansprakelijkheid van internationale organisaties constateerde de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) dat Europese en nationale jurisprudentie in toenemende mate wijst op spanning tussen de immuniteit uit artikel 343 VWEU en internationale verplichtingen van de EU.⁶⁴ Met name het recht op toegang tot een rechter en een eerlijk proces kan in het gedrang komen als internationale organisaties niet zelf voorzien in toereikende procedures. Voor Nederland komt de verplichting om immuniteit te respecteren dan in conflict met andere verdragsverplichtingen, zoals het waarborgen van artikel 6 EVRM over eerlijke procesgang. De CAVV wijst op de gezaghebbende academische trend die mensenrechten 'hoger' acht dan andere internationale rechten en plichten, en dat ook nationale rechters bij immuniteitsvraagstukken de vraag naar de aanwezigheid van een (andere) rechtsgang van groot belang achten in hun afwegingen.

Minder lastig is het om lidstaten voor de rechter te brengen. Zo kan op nationaal niveau tot de hoogste bestuursrechter worden geprocedeerd tegen beslissingen over toelating en uitzetting, en kan een civiele procedure worden gestart om bijvoorbeeld schadevergoeding te krijgen wegens het niet nakomen van mensenrechtelijke verplichtingen.⁶⁵ En waar mensen een lidstaat niet voor het EU-Hof kunnen dagen, kan er, zoals gezegd, wel een klacht worden ingediend bij het EHRM.

Tot slot zijn er ook praktische obstakels die de effectiviteit van de toegang tot de rechter (kunnen) beperken. Zo is er, zeker voor slachtoffers van schendingen aan de buitengrenzen zoals pushbacks, in de praktijk geen of zeer beperkte toegang tot informatie over mogelijkheden om op te komen tegen onheuse bejegening of overheidsbeslissingen. Ook toegang tot tolken en rechtshulp is bepaald niet vanzelfsprekend.

Mocht deze drempel al worden geslecht, dan zijn de migranten vaak al elders, bijvoorbeeld omdat ze zijn uitgezet. Procedures stikken dan vaak omdat klachten over het algemeen alleen kunnen worden ingediend door diegenen die direct geraakt zijn door het handelen. Omdat procedures lang kunnen duren, kan het vervolgens voor rechtshulpverleners in de praktijk lastig zijn om het contact met de slachtoffers in stand te houden.

3.3. Klachtenprocedures

Rechtsbescherming gaat niet alleen over toegang tot de rechter. Uit onder andere EHRM-jurisprudentie volgt dat andersoortige, meer administratieve procedures (*effective official investigations*, artikel 13 EVRM) hieraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren.⁶⁶ Het gaat dan om een aanvulling op de toegang tot de rechter, omdat het meestal interne procedures zijn met niet-bindende beslissingen.⁶⁷

Klachtprocedures bieden de mogelijkheid om instanties direct aan te spreken op hun gedrag en op hoe zij mensen behandelen. Ook kunnen ze ervoor zorgen dat er snel onderzoek wordt gedaan naar mogelijke misstappen of misstanden. Randvoorwaarde is dat deze procedures voldoende laagdrempelig zijn voor individuele slachtoffers. Ook moeten ze voldoen aan bepaalde vereisten van goed bestuur conform artikel 41 Handvest, zoals onpartijdigheid, eerlijke afhandeling binnen een redelijke termijn⁶⁸ en het recht gehoord te worden.⁶⁹

Feitenvaststelling

Voor beoordeling van de vraag wie verantwoordelijk is voor niet-naleving van verplichtingen, is een goede feitenvaststelling van groot belang. Wat is er precies voorgevallen? Wie waren erbij betrokken en wat was de onderlinge relatie of gezagsstructuur? Wie had redelijkerwijs moeten weten wat er gebeurde? Is er causaal verband tussen het handelen en de schade? De feitenvaststelling vormt vaak een uitdaging bij (mogelijke) situaties van pushbacks en mensenrechtenschendingen aan de buitengrenzen van de EU, in internationale wateren en op het grondgebied van andere landen. Niet alle documenten over verantwoordelijkheidsverdeling zijn openbaar en dus toegankelijk voor externe toetsing. Veel van de (vermeende) schendingen van verdragsverplichtingen vinden daarnaast plaats op plekken die moeilijk toegankelijk zijn: op volle zee of in militaire zones langs de grens, waardoor er geen getuigen zijn.

Sinds 2016 is het mogelijk om als individu een klacht bij het EU-agentschap Frontex in te dienen vanwege schendingen van fundamentele rechten door medewerkers die zijn ingezet bij een Frontex-operatie.⁷⁰ Er is de afgelopen tijd echter veel te doen geweest over deze procedure, zowel over de opzet als de uitvoering ervan.⁷¹ Uit onderzoek blijkt dat de klachtprocedure ineffectief is: klachten over medewerkers van lidstaten werden direct doorgestuurd naar de lidstaten zonder inhoudelijke beoordeling, waarna er geen follow-up plaatsvond. Ook waren de beoordelingscriteria en het tijdspad van de klachtafhandeling onduidelijk. Daarnaast is de procedure onvoldoende toegankelijk door lastige ontvankelijkheidseisen. Door gebrek aan informatie wisten slachtoffers niet waar zij terecht konden met hun klacht, of dienden zij geen klacht in uit angst voor mogelijke negatieve gevolgen voor hun procedure. Tot slot was er tot op heden geen sprake van een onafhankelijke procedure omdat het hoofd van Frontex zelf verantwoordelijk is voor de beoordeling van klachten en voor het nemen van vervolgstappen, en er geen beroep mogelijk is.

Momenteel werkt Frontex aan verbetering van de klachtprocedure, met inachtneming van gedane aanbevelingen.⁷² De opvolger van EASO, het nieuw opgezette EU-Asielagentschap (EUAA), kent overigens ook een eigen klachtprocedure, maar over deze procedure zijn nog geen praktijkervaringen bekend.

Frontex kent naast de klachtprocedure nog een aantal andere mechanismes ter bevordering en bescherming van mensenrechten bij de uitvoering van diens taken. Wij wijzen specifiek op de *serious incident reporting (SIR)*. Dit is een van de bronnen op basis waarvan Frontex actie moet ondernemen om schendingen te voorkomen of de schade ervan te beperken, zoals het stopzetten van financiering van of het opschorten van operaties (artikel 46 Frontex-verordening). Het verplicht Frontex-medewerkers te rapporteren over *serious incidents*, dus ook mensenrechtenschendingen, bij de uitvoering van het werk. Frontex communiceert daar dan over met de landen die het betreft en met de Frontex Management Board.

Dit instrument is potentieel van groot belang omdat het zaaks overstijgend is, niet afhankelijk is van een klacht en uiteindelijk patronen kan blootleggen waarop actie moet worden ondernomen. SIR is niet vastgelegd in de Frontexverordening maar wordt verwerkt in de operationele plannen, die niet openbaar zijn. Daardoor bleef tot nu toe onduidelijk wat precies de procedure was. Ook SIR functioneert onvoldoende, zo concludeerde onder andere de Frontex Management Board. De Board deed aanbevelingen voor verbetering.⁷³

Daarnaast kent het Europese systeem nog andere vormen van klacht- en toezichthoudende mechanismes. Zo heeft de Europese Commissie diverse bevoegdheden als hoeder van het Unierecht, zoals inbreukprocedures. Ook rapporteert en adviseert het EU Fundamental Rights Agency (FRA) geregeld over de situatie aan de buitengrenzen en het monitoren van de mensenrechten. Verder

zijn er nationale mensenrechteninstellingen, zoals het College voor de Rechten van de Mens in Nederland, die ook in Europees verband kunnen samenwerken met collega-instituten in andere EU-lidstaten. Ook de Europese Ombudsman voorziet in een klachtenprocedure en kan op eigen initiatief onderzoek doen (zie hieronder).

Europese Ombudsman

De Europese Ombudsman kent een formele basis in de institutionele structuur van de EU. Het instituut is bevoegd om klachten van personen en organisaties over behoorlijk bestuur, waaronder schendingen van fundamentele rechten door instellingen, organen en agentschappen van de EU te onderzoeken. De klagende partij moet zich op het EU-grondgebied bevinden, de verblijfsstatus is irrelevant. Het is ook mogelijk een klacht in te dienen namens iemand die zich buiten de EU bevindt. Daarnaast kan de Europese Ombudsman zelf een onderzoek starten, zoals het onderzoek naar het handelen door Frontex.⁷⁴ De personen wier rechten zijn geschonden zijn hierbij formeel geen partij. De bevindingen van de Ombudsman zijn niet juridisch bindend.

Al deze instanties dragen bij aan het systeem van rechtsbescherming, maar kennen ieder hun eigen tekortkomingen en vormen apart of in combinatie geen effectief rechtsmiddel zoals bedoeld in artikel 47 Handvest.⁷⁵

3.4. Criteria voor effectieve monitoring

Effectieve monitoring van de uitvoering van EU-grensbeheer vormt een randvoorwaarde voor effectieve rechtsbescherming gezien het grote belang van accurate en onafhankelijke feitenvaststelling in concrete gevallen van schendingen (zie hierboven).⁷⁶ Dit is ook relevant omdat het vaak lang duurt voordat een zaak voor de rechter komt en dit de feitenverzameling niet ten goede komt.

Onder het EU Pact Migratie en Asiel is door de Europese Commissie een voorstel gedaan om (nationale) monitoringsmechanismen in te stellen (artikel 7 voorstel Pre-screeningsverordening).⁷⁷ Vanwege de (eerdergenoemde) beperkingen in de huidige monitoring- en toezichtmogelijkheden, is dit voorstel een stap in de goede richting.⁷⁸ Op basis van jurisprudentie en aanbevelingen van diverse experts moet een effectief monitoringssysteem voldoen aan de volgende criteria:⁷⁹

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

Conclusie

Er zijn lacunes in het huidige systeem van rechtsbescherming aan de EU-buitengrenzen. Het gaat daarbij zowel om beperkingen met betrekking tot toegang tot Europese en nationale rechters als tekortkomingen in verschillende andere monitoringmogelijkheden. Gezien de voortdurende praktijk van push- en pullbacks en mensenrechtenschendingen is het van groot belang om duidelijke stappen te zetten ter verbetering van de effectiviteit van rechtsbescherming als onderdeel van de *rule of law* op EU-niveau te zetten, waaronder individuele klachtprocedures bij EU-agentschappen zoals Frontex en een effectief monitoringsmechanisme voor het documenteren van de situatie aan de buitengrenzen.

4. Conclusies en aanbevelingen

'States are responsible for border governance on their territory, and for any operations elsewhere where they exercise effective control or authority over an area, place, individual(s) or transaction. The transnational nature of some State actions in the context of governing international borders does not exempt States from fulfilling positive human rights obligations, nor from accountability rather, the responsibility of multiple States may be implicated in certain cases, for instance on the high seas, and elsewhere when States act extraterritorially.'

*F.G. Morales, VN-Mensenrechtenrapporteur, in rapport over pushbacks*⁸⁰

4.1. Gezamenlijke en Nederlandse verantwoordelijkheid

De Adviesraad Migratie (ACVZ) vindt dat een grens is bereikt met de huidige mensenrechtenschendingen en pushbackpraktijken aan de EU-buitengrenzen. Die zijn ontoelaatbaar en risicovol vanuit oogpunt van de *rule of law*. Nederland mag niet toestaan dat de EU-buitengrenzen, die ook onze grenzen zijn,⁸¹ op deze manier worden bewaakt. Het is onacceptabel vanuit beleidsmatig en moreel oogpunt en het is in strijd met de gemeenschappelijke Europese waarden.⁸² Nederland, heeft en houdt een eigen verantwoordelijkheid om dat aan te pakken en agenderen.

Het (laten) voortbestaan van deze praktijken betekent ook dat er juridische risico's ontstaan voor de EU en voor lidstaten, waaronder Nederland. Zij kunnen juridisch aansprakelijk worden gesteld. Dat geldt ook als op het eerste gezicht andere landen (zoals Polen, Griekenland en Libië) of organisaties (zoals Frontex) nauwer

betrokken zijn. Om beleid op rechtmatige wijze uit te voeren (en zo dus ook juridisch minder risico te lopen) moet de grondhouding van de EU (haar agentschappen) en de lidstaten veranderen van 'waar komen we mee weg?' naar 'wat moeten we doen?'.

Het asiel- en migratiebeleid van de EU, inclusief het grensbeheer, wordt nog altijd onvoldoende benaderd als een *gezamenlijke* opdracht voor alle lidstaten. Nationale belangen blijven in de weg staan van een daadwerkelijk effectief en zorgvuldig beleid, in lijn met bindende internationale normen, niet alleen in woorden maar ook in daden.⁸³ De minimale voortgang bij de onderhandelingen over het EU-Pact Migratie en Asiel is zowel illustratief als zorgelijk. Het rechtmatig functioneren van het EU-systeem staat of valt met de uitvoeringspraktijk en de naleving van afspraken. Er is politieke wil nodig om dat te realiseren en het belang van effectieve rechtsbescherming te erkennen en daarnaar te handelen. Dit is noodzakelijk om het patroon van wegstijven en afschuiven van verantwoordelijkheid voor schendingen van mensenrechten en pushbacks te doorbreken, en deze in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid betekent dat de oplossing niet alleen ligt in en bij de lidstaten aan de buitengrenzen, of bij de Europese Commissie.⁸⁴ Nederland heeft hier, naast morele overwegingen, op grond van het Unierecht en andere internationale verplichtingen ook in juridische zin een eigenstandige rol te vervullen. Niet of onvoldoende invulling geven aan deze verantwoordelijkheid kan juridische consequenties - waaronder (gedeeltelijke) aansprakelijkheid - met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan de *Srebrenica*-zaak, of de *Urgenda*-uitspraak waaruit de hoogste Nederlandse rechter een op mensenrechten gebaseerde zorgplicht afleidde om schade door o.a. te hoge emissies te voorkomen.⁸⁵ Deze juridische risico's gelden overigens niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere EU-lidstaten en de EU zelf. Het vooropstellen van effectieve rechtsbescherming is een vereiste van rechtmatig en rechtsstatelijk handelen op elk beleidsterrein.

4.2 Aanbevelingen

Wat betekent deze verantwoordelijkheid voor de inzet van Nederland bij EU-buitengrensbewaking? Hieronder doen we enkele aanbevelingen voor het handelingsperspectief van de Nederlandse regering.

4.2.1. Niet zelf (laten) handelen in strijd met de mensenrechten

Vanzelfsprekend mag Nederland zelf niet, direct of indirect, handelen in strijd met mensenrechtelijke verplichtingen.⁸⁶ Dit betekent dat de regering zelf voldoende toezicht houdt op het handelen en nalaten door de medewerkers uit de vreemdelingenketen, ook als zij buiten het eigen grondgebied werken, en dat de regering waar nodig passende maatregelen treft. Het houdt ook in dat de Nederlandse regering nagaat of financiële, personele en/of materiële ondersteuning aan gezamenlijke EU-grensbewakingsoperaties niet bijdraagt aan schendingen, zoals push- of pullbacks.

Aanbeveling 1: Neem maatregelen om (in)directe verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen door Nederlandse personele of materiële steun aan EU-grensbeheer, of door Nederlandse financiële steun daaraan, te voorkomen

- a. Waar Nederland zelf personele of praktische ondersteuning biedt aan EU-samenwerking ten aanzien van grensbeheer, houdt het permanent zicht (vooraf via een risico-analyse, tijdens en achteraf) op of het niet op enigerlei wijze bijdraagt aan schendingen van internationale verplichtingen. De regering rapporteert hierover periodiek aan het parlement.
- b. Nederland trekt bijdragen aan (EU) grenswaking en migratiesamenwerking met landen buiten de EU in, schort die op of stuurt aan op aanpassingen bij berichtgeving over verbanden tussen de activiteiten waar deze bijdragen voor bedoeld waren en mensenrechtenschendingen.

Zoals uiteengezet in paragraaf 2 levert Nederland op verschillende manieren bijdragen aan Europese migratie-samenwerking. Tegelijkertijd kan Nederland ook verantwoordelijk worden gehouden voor schendingen van internationale verplichtingen als de regering daar op indirecte wijze aan heeft bijgedragen via hulp of ondersteuning. Of en wanneer daar sprake van is, hangt af van de specifieke omstandigheden. De regering moet er zich rekenschap van geven waar de Nederlandse bijdragen voor ingezet worden en dat deze niet leiden tot illegale praktijken zoals pushbacks. Juist vanwege het belang en de noodzaak van Europese samenwerking op het gebied van asiel en migratie, ook in de toekomst.

4.2.2. Maatregelen om mensenrechten te waarborgen

Nederland moet verder alles doen wat redelijkerwijs binnen zijn vermogen ligt om pushbacks en andere mensenrechtenschendingen aan de grens te stoppen of de schade ervan te beperken. Het is daarom belangrijk dat Nederland zich in de Raad van Europa, de Europese Raad en in bilaterale verhoudingen met andere lidstaten blijft inzetten voor een betere naleving van fundamentele rechten en een effectieve rechtsbescherming in de gehele EU, en zich consequent en onverkort uitspreekt tegen pushbacks en andere schendingen in het kader van het (EU-)grensbeheer. Maar er is meer nodig dan alleen woorden.⁸⁷

De Adviesraad Migratie is zich ervan bewust dat voor veel 'daden' Nederland ook afhankelijk is van de inzet en medewerking van de EU en andere lidstaten. Veel gebeurt noodzakelijkerwijs in gezamenlijkheid. Dit ontslaat Nederland echter niet van de eigen verantwoordelijkheid om op deze terreinen een voortrekkersrol te vervullen bij het maken van duidelijke(re) afspraken voor de uitvoering van EU asiel- en migratiebeleid om zo de kans op een rechtmatige en rechtsstatelijke uitvoering van beleid aanzienlijk te vergroten. In toenemende mate zetten landen rond de EU migranten in als pionnen in een geopolitiek machtsspel, waarbij de

fundamentele rechten en effectieve rechtsbescherming van migranten het onderspit delven. Dit specifieke vraagstuk vraagt om nadere agendering en onderzoek.

Aanbeveling 2: Maak binnen de EU en met derde landen duidelijke afspraken over operationele verantwoordelijkheid in de uitvoering van EU asiel- en migratiebeleid

Nederland zet in EU verband in op:

- a. een werkwijze waarbij van tevoren in overeenkomsten, partnerschappen en operationele plannen wordt verhelderd waar de verantwoordelijkheden voor eventuele schendingen in de uitvoering liggen. Dit wordt formeel vastgelegd en openbaar gemaakt.
- b. behoud van volledige zeggenschap en controle van de EU(-lidstaten) over personeel dat ter uitvoering van EU asiel- en migratiebeleid opereert buiten het EU-grondgebied. Dit om te voorkomen dat eventuele mensenrechtenschendingen buiten de reikwijdte en rechtsmacht van het EU-Handvest dan wel het EVRM vallen en er juridische leemtes ontstaan inzake internationale verplichtingen en mogelijkheden voor effectieve rechtsbescherming.

In de huidige uitvoeringspraktijk van het asiel- en migratiebeleid van de EU, en het bijzonder EU-grensbeheer, zijn de afspraken over verantwoordelijkheid (voor personeel, onderdelen van de operatie, locaties) vaak diffuus. Door de betrokkenheid van verschillende diensten, landen en bestuursniveaus (nationaal, Europees en/of hybride) zijn verschillende juridische regimes en uitvoeringsregels tegelijkertijd van toepassing. En lang niet al deze kaders zijn openbaar. Hiermee ontstaat het risico dat de verantwoordelijkheid voor schendingen wordt afgeschoven en dat daarmee onduidelijk is waar een individueel slachtoffer terecht kan voor genoegdoening. Hierdoor ontstaat een te groot risico dat betrokken actoren met schendingen weggelopen.

Aanbeveling 3: Stimuleer dat naleving van mensenrechten een centraal onderdeel wordt van ontwikkeling, uitvoering en controle van bestaande afspraken en operationele kaders op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid

- a. Nederland zet in EU-verband in op versterking van de mogelijkheden om mensenrechten te waarborgen in bestaande juridische en operationele kaders, zoals de Schengengrenscodes en het Schengen Evaluatie en Monitoringsmechanisme, en vergroting van de (controlerende) rol van het Europees Parlement hierbij;
- b. Nederland pleit ervoor dat de EU het voorkomen van pushbacks door lidstaten bevordert door voorwaarden te verbinden aan de verlening van praktische assistentie en financiële ondersteuning van de EU in de nationale uitvoering van EU- migratiebeleid;

- C. Nederland stimuleert gebruikmaking van al ontwikkelde checklists voor het waarborgen van mensenrechten bij nieuwe *joint operations* zoals bijvoorbeeld in 2017 ontwikkeld door het College voor de Rechten van de Mens en de Commissie Meijers.⁸⁸

Nederland zou binnen de bestaande EU-afspraken en operationele kaders moeten (blijven) streven naar structurele toetsing op naleving van mensenrechten bij het uitvoeren van het EU-grensbeheer (en sanctionering bij niet-naleving). Bijvoorbeeld door naleving van fundamentele rechten als voorwaarde te stellen voor samenwerking of ondersteuning bij grensbeheer, met inachtneming van de gevoeligheden van lidstaten rondom de eigen soevereiniteit.

Zo kent de Schengengrenscode (SGC) procedurele waarborgen om ervoor te zorgen dat toegangswijziging en uitzetting voldoen aan mensenrechtenstandaarden. Een systeem als het Schengen Evaluatie en Monitoringsmechanisme (SEMM),⁸⁹ waarbij gebruik wordt gemaakt van peer review (dat wil zeggen dat lidstaten o.a. elkaar evalueren) kan bijvoorbeeld worden gebruikt als drukmiddel richting lidstaten om naleving van mensenrechten in het grensbeheer te realiseren.⁹⁰ Vanuit het oogpunt van democratische controle zou de rol van het Europees Parlement bij toezien op naleving van mensenrechten moeten worden vergroot. Bij het SEMM bijvoorbeeld is die rol nu beperkt tot het ontvangen van informatie.

4.2.3 Versterking van effectiviteit van rechtsbescherming

Een asielzoeker die op zee of ergens in een stukje niemandsland aan de EU-buitengrens zit, is bezig met overleven, geweld ontwijken en de EU binnenkomen. Toegang tot informatie of rechtshulp heeft hij of zij meestal niet. Een goed functionerend en toegankelijk systeem van rechtsbescherming is echter van groot belang om de rechtmatigheid van overheidshandelen te toetsen. Het gaat hierbij om toegang tot de rechter, maar ook om meer administratieve mogelijkheden als klachtenprocedures en toezicht- en monitoringsmechanismes. Dit is een basisvoorwaarde voor rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid van migratiebeleid van de lidstaten en de EU als geheel.

Aanbeveling 4: Verbeter toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid

- a. Nederland zet in op voortgang in de onderhandelingen over toetreding van de EU tot het EVRM en toetst eventuele tussentijdse oplossingen aan criteria van legitimiteit en rechtsstatelijkheid.
- b. Nederland maakt gebruik van zijn mogelijkheid tot een *third party intervention* bij zaken voor zowel het EHRM als het EU-Hof waarin vraagstukken rondom effectieve rechtsbescherming spelen en benadrukt daarin het belang voor verbetering ervan voor de rechtsstatelijkheid van de EU en de lidstaten.
- c. Nederland bevordert de toegankelijkheid van alternatieve rechtsgangen, gezien de immuniteit van de EU-instellingen en EU-agentschappen voor de nationale rechter, en maakt inzichtelijk welke activiteiten hiertoe worden ondernomen.
- d. Nederland pleit in EU-verband voor opvolging van de aanbevelingen van de Europese Ombudsman om de mogelijkheid te scheppen voor migranten om zaken anoniem of door vertegenwoordigers (anders dan gemachtigden) aanhangig te maken, om ook het aankaarten van systematische misstanden te vergemakkelijken.

Het Unierecht kent weliswaar op papier een hoog niveau van mensenrechtenbescherming, maar de procedurele mogelijkheden om de EU en de agentschappen aansprakelijk te stellen met tussenkomst van de rechter, zijn in de praktijk beperkt. Als de EU toetreedt tot het EVRM, kunnen slachtoffers ook bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens terecht. Vanuit het oogpunt van effectieve rechtsbescherming is dit heel wenselijk, maar de onderhandelingen over die toetreding verlopen traag.

Deze gaten in de effectieve rechtsgang zouden met voorrang moeten worden aangepakt. Verder is het lastig om tekortkomingen in het systeem van migratiemanagement, meer in het bijzonder de grensbewaking, voor een rechter aan te kaarten anders dan in het individuele geval.

Aanbeveling 5: Verbeter interne klachtprocedures bij EU-agentschappen en waarborg deze ook binnen de Nederlandse vreemdelingenketen

- a. Nederland waarborgt goede nationale opvolging van klachten en rapporten die vanuit de EU-agentschappen doorgestuurd worden naar Nederland.
- b. Nederland waarborgt effectieve interne klachtenprocedures binnen de Nederlandse vreemdelingenketen, waarin Nederlands optreden in het

kader van grensbewaking kan worden getoetst, en die geregeld worden doorgelicht

c. Nederland bepleit in EU-verband:

- verbetering van de individuele klachtenprocedure bij Frontex conform de aanbevelingen van onder andere het Europees Parlement en de Europese Ombudsman;
- toepassing van (via Frontex) geleerde lessen over de werking van klachtprocedures bij de uitwerking van de klachtprocedure binnen het EU-Asielagentschap (artikel 48a EUAA-Verordening).

De Nederlandse regering heeft in reactie op berichtgeving over pushbackpraktijken regelmatig aangegeven verbetering van klachtprocedures belangrijk te vinden.⁹¹ Onafhankelijke en goed functionerende klachtprocedures maken onderdeel uit van een systeem van effectieve rechtsbescherming. Klachtprocedures zijn met name van belang om behandeling in een individuele zaak aan te kaarten, maar zijn minder geschikt voor de aanpak van systematische praktijken die in strijd zijn met internationaal recht. Desalniettemin zijn concrete verbeteringen mogelijk.

Aanbeveling 6: Versterk de onafhankelijke monitoring van de uitvoering van bewaking van de EU-buitengrenzen

- a. Nederland ondersteunt huidige monitoring van en onderzoeken naar gerapporteerde misstanden bij de uitvoering van EU-wet- en regelgeving aan de EU-buitengrenzen.
- b. Nederland werkt in EU-verband aan het wegnemen van praktische obstakels voor effectieve monitoring zoals beperkingen qua toegang tot locaties en broninformatie.
- c. Nederland zet zich in voor vastlegging van door experts voorgestelde criteria voor het monitoringssysteem in artikel 7 van de voorgestelde Verordening inzake de pre-screeningsprocedure (zie paragraaf 3.3).
- d. Nederland bepleit verbreding van het monitoringsmandaat uit de pre-screeningverordening naar zowel grensprocedures als naar situaties van *bordersurveillance* voorafgaande aan de pre-screening.
- e. Nederland zet zich in voor het opleggen van sancties aan lidstaten die nalaten om (vervolg)onderzoek te doen naar gerapporteerde misstanden bij de uitvoering van EU-wet- en regelgeving.

De Nederlandse regering heeft ook bij herhaling gesteld groot belang te hechten aan effectieve monitoring van de mensenrechtensituatie aan de EU-buitengrenzen.⁹² Wij zijn met de regering van mening dat onafhankelijke monitoring een cruciale bijdrage levert aan effectieve rechtsbescherming. Het is daarom van groot belang dat daadwerkelijk kan worden gemonitord waar de

problemen zich voordoen. Verder moet het monitoringsproces zo worden vormgegeven dat bevindingen van de monitors ook daadwerkelijk via concrete maatregelen worden opgevolgd.

¹ UNHCR, www.unhcr.org/nl/2021/11/noodhulp-asielzoekers-migranten-grens-wit-rusland-polen/, 16 november 2021; S. Carrera, *Walling of Responsibility? The Pushbacks at the EU's external borders with Belarus*, CEPS Policy Insights 2021-18, 25 november 2021.

² Zie de uitspraken van Jonas Grimheden (Frontex Human Rights Officer) via <https://euobserver.com/migration/153666>; Greek Council for Refugees en Oxfam, *Detention as the Default: How Greece and the EU are generalising the administrative detention of migrant*, 16 november 2021. Zie ook het Bellingcat onderzoek van N. Waters, E. Freudenthal en L. Williams, *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks*, 23 oktober 2020; LIBE Committee Europees Parlement, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. Working document*, 14 juli 2021.

³ Zie o.a. de reportage van Pointer en Lightshouse: www.pointer.kro-ncrv.nl/gemaskerde-agenten-mishandelen-vluchtelingen-met-europese-steun, 6 oktober 2021. Zie ook de kabinetsreactie Kamerstukken II 5 november 2021.

⁴ Zie o.a. het rapport van het Hungarian Helsinki Committee d.d. 23 april 2019 te vinden via www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Starvation-2019.pdf; Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Report of visit to Hungary from 4 to 8 February 2019*, CommDH(2019)13, 21 mei 2019

⁵ Zie Trouw, 'De EU helpt de Libische kustwacht vluchtelingen te onderscheppen en schendt dus het internationale recht' d.d. 29 april 2021. Zie ook Lighthouse Reports, www.lighthousereports.nl/investigations/frontex-in-the-central-mediterranean/

⁶ Deze vier casusbeschrijvingen zijn opgesteld ten behoeve van de twee expertmeetings die de Adviesraad Migratie heeft georganiseerd in oktober 2021 in het kader van diens project verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen. Zij zijn fictief en dienden uitsluitend ter illustratie van de in dit project opgeworpen vraagstukken waaronder het toetsingskader voor aansprakelijkheid van staten en internationale organisaties als de EU. De vier beschrijvingen kunnen worden onderscheiden naar geografische locatie, namelijk situaties die zich voordoen binnen het EU-grondgebied; in maritieme grenszones; op het grondgebied van Europese, niet EU-lidstaten; en in het territorium van landen buiten Europa.

⁷ Zoals bijvoorbeeld rondom de voorzieningen aan de Hongaarse grens. Zie supra noot 4.

⁸ EHRM, Hirsi Jamaa t. Italië, nr. 27765/09, 23 februari 2012.

⁹ EHRM, N.D. en N.T. t. Spanje, nrs. 8675/15 en 8697/15, 13 februari 2020.

¹⁰ Zie o.m. M. Pichl en D. Schmalz, 'Unlawful may not mean rightsless', 14 februari 2020 via <https://verfassungsblog.de/unlawful-may-not-mean-rightsless/>; D. Thym, 'A restrictionist revolution? A counter-intuitive reading of ECtHR's N.D. and N.T.'s judgement on Hot Expulsions', 17 februari 2022 via <https://eumigrationlawblog.eu/a-restrictionist-revolution-a-counter-intuitive-reading-of-the-ecthrs-n-d-n-t-judgment-on-hot-expulsions/>.

¹¹ Zie bijvoorbeeld ook de toename van het aantal migranten dat omkomt bij de overtocht over het Kanaal: <https://www.universiteitleid.nl/nieuws/2021/11/jorrit-rijpma-over-toename-aantal-bootvluchtelingen-op-het-kanaal>.

¹² M. Fink, 'The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable', in: *German Law Journal*, nr. 21, p. 532-548.

¹³ Hiermee wordt bedoeld op de nadruk van de lidstaten op inzet buiten de EU, zoals migratiepartnerschappen met andere landen en het voorkomen van migratie door maatregelen te treffen in onder meer de zogenoemde transitlanden.

¹⁴ Zie o.a. A. Ott, 'The "Contamination" of EU Law by Informalization?: International Arrangements in EU Migration Law', via <https://verfassungsblog.de/the-contamination-of-eu-law-by-informalization/>, 29 september 2020; N.F. Tan en J. Vedsted-Hansen, *Inventory and Typology of EU arrangements with third countries. Instruments and Actors*, ASILE project, januari 2021.

¹⁵ ECRE, *Holding Frontex to Account. ECRE's proposals for strengthening non-judicial mechanisms for scrutiny of Frontex*, policy paper nr. 7, mei 2021.

¹⁶ Op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad dat niet naleving door de Nederlandse staat van diens mensenrechtelijke verplichtingen strijdig is met de zorgplicht die voortvloeit uit 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW), en daarmee (ook) een nationale onrechtmatige daad kan behelzen.

¹⁷ Zie uitgebreid over dit onderwerp, juist ook in relatie tot migratie(samenwerking): A. Pijnenburg, *At the Frontiers of State Responsibility. Socio-economic Rights and Cooperation on Migration*, 2021, met name hfdst 3-6.

¹⁸ VN Zeerechtverdrag (UNCLOS) en het internationale verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS).

¹⁹ De EU is een internationale organisatie, geen staat, en beschikt daarmee niet over 'eigen (soeverein)' grondgebied. Artikel 51 van het Handvest bepaalt dat de werkingssfeer van het Handvest gerelateerd is aan het handelen (en nalaten) van de EU. Bepalingen uit het Handvest kunnen daarmee worden ingeroepen wanneer het Unierecht van toepassing is, ongeacht de geografisch locatie: de mensenrechtenverplichtingen 'volgen' de EU-inzet. Meer in het algemeen volgt uit artikel 51 dat EU-instellingen –organen, en –instanties in al hun handelen (onder diens vlag) volledig gebonden zijn aan het Handvest, evenals lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen.

²⁰ Zie International Law Commission, *Draft Articles on State Responsibility*, Official Records of the General Assembly, Fifth-sixth Session (A/56/10); Resolutie 66/100 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (8 december 2011), Responsibility of international organisations, UN Doc A/Res/66/100.

²¹ EHRM, *Soering t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 14/038/88, 7 juli 1989.

²² Zie bijvoorbeeld EHRM, *Salah-Sheekh t. Nederland*, nr. 1948/04, 11 januari 2007; ABRVS, 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2440.

²³ EHRM, *Hirsi Jamaa t. Italië*, nr. 27765/09, 23 februari 2012; Hoge Raad, *Stichting Mothers of Screbrenica t. Nederlandse Staat*, 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1223.

²⁴ T. Strik en A. Terlouw, 'Territorialiteit en vluchtelingenrecht: verantwoordelijkheid nemen, afschuiven of delen?' in: *De grenzen voorbij. De actualiteit van territorialiteit en jurisdictie*, NJV 2019, p. 149-150.

²⁵ Zie bijvoorbeeld V. Moreno-Lax, 'Unpacking Contactless Control: The Architecture of Functional Jurisdiction,' In: *German Law Journal*, nr 21-3, 2020, p. 385-416; A. Pijnenburg, *At the Frontiers of State Responsibility. Social-Economic Rights and Cooperation on Migration*, 2021; M. den Heijer, *Europe and extra-territorial asylum*, 2011.

²⁶ T. Gammeltoft-Hansen en J. Hathaway, 'Non-refoulement in a world of cooperative deterrence,' in *Columbian Journal of Transnational Law*, 53-2, 2015, p. 266 e.v.

²⁷ V. Moreno-Lax, supra noot 25.

²⁸ Hoge Raad, *IS vrouwen t. Nederlandse Staat*, 26 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1148

²⁹ Zie hierover ook Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), *Advies inzake ontwerpconclusies van de International Law Commission over dwingende regels van algemeen internationaal recht*, nr 37, 27 juli 2020.

³⁰ EHRM, *S.S. e.a. tegen Italië*, nr. 21660/18 (aanhangig).

³¹ Het voert te ver voor het doel van dit advies om hier uitvoerig op in te gaan, en bovendien heeft dit leerstuk zich nog niet ontwikkeld tot geldig recht. Zie voor meer informatie A. Nollkaemper en D. Jacobs, 'Shared responsibility in international law: a conceptual framework,' in: *Michigan Journal of International Law*, nr 34, 2012-2013, p. 359 e.v.; A. Nollkaemper en I. Plakokefalos (red.), *The practice of shared responsibility in international law*, 2017.

³² De DARIO gaan gezien de formulering van de bepalingen uit van verplichtingen van internationale organisaties tegenover andere internationale organisaties of staten, niet zozeer vis-a-vis de rechten van individuen.

³³ Dit werd overigens in de zaak over de legitimiteit van de EU-Turkije Verklaring nog door het Hof van Justitie gebruikt als argument voor de beslissing tot niet-ontvankelijkheid: de Verklaring was een overeenkomst tussen de lidstaten en Turkije, en geen EU-overeenkomst. EU Hof van Justitie, *zaken T-192/16 NF t. Europese Raad T-193/16 NG t. Europese Raad en T-257/16 NM t. Europese Raad*, 28 februari 2017.

³⁴ Zie artikel 64 DARIO (lex specialis). Voorbeelden zijn afspraken in *status agreements* met andere landen (218 VWEU), of artikelen 84 en 85 van de Frontexverordening die bepalingen bevatten over nationale civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door teamleden van de permanente EU kust- en grenswacht tijdens een operatie in een ontvangende staat.

³⁵ Zie ook Hoge Raad, *Nuhanovic t. Nederland*, 6 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ9225.

³⁶ Zie hierover nader CAVV, *Advies inzake Aansprakelijkheid van Internationale Organisaties*, nr. 27, december 2015, p. 15-16, 19.

³⁷ Zie over dit onderwerp onder andere C. Ryngaert, Member State Responsibility and International Organizations', *International Organizations Law Review*, 2015, nr. 1; I.F. Dekker en R.A. Wessel, 'Identities of States in International Organizations'; en C. Brölmann, 'Member States and International Legal Responsibility: Developments of the Institutional Veil', in *International Organizations Law Review*, 2015, nr. 1.

³⁸ Nederland draagt als lidstaat ook bij aan het EU-beleid via het opstellen van wetgeving en het medebepalen van de financiële kaders en keuzes. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 32317 nr. 701-703, juli 2021.

³⁹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 32317 nr. 700, 5 juli 2021.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 21501-03 nr.150, 14 juli 2021.

⁴¹ Zie supra noot 39.

⁴² *Kamerstukken II*, 27062 nr. 111, 7 mei 2020.

⁴³ De ACVZ hecht eraan te vermelden dat dit geen omschrijving is van de actuele situatie: het betreft een fictieve voorstelling van zaken ter illustratie van het vraagstuk.

⁴⁴ In de Frontex verordening staat weliswaar dat het agentschap en de lidstaten het Unierecht, inclusief de rechten en standaarden die tot het acquis behoren in acht nemen bij de samenwerking met landen buiten de EU, ook indien deze samenwerking plaatsvindt op het grondgebied van dat land, maar het is maar het is in praktijk maar te vraag hoe dat uitpakt als de derde land gezag heeft: waar kan je dan terecht als individueel slachtoffer? Zie Artikel 71 lid 3 van de EU Grens- en kustwacht Verordening 2019/1896, 13 november 2019.

⁴⁵ Nog lastiger wordt het als desbetreffend land ook geen partij is bij de Raad van Europa en het EVRM dus ook niet van toepassing is. Dit beperkt de mogelijkheden tot het invoeren van verplichtingen voor een rechter, en daarmee de effectiviteit van de rechtsbescherming aanzienlijk.

⁴⁶ EU Hof van Justitie, zaken T-192/16 *NF t. Europese Raad* T-193/16 *NG t. Europese Raad* en T-257/16 *NM t. Europese Raad*, 28 februari 2017, r.o. 73.

⁴⁷ Hoge Raad, *Stichting Mothers of Srebrenica t. Nederlandse Staat*, 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1223.

⁴⁸ IGH, *Corfu Channel t. Verenigd Koninkrijk/Albanië*, 9 april 1949; T. Strik en A. Terlouw, 'Territorialiteit en vluchtelingenrecht: verantwoordelijkheid nemen, afschuiven of delen?' in: *De grenzen voorbij. De actualiteit van territorialiteit en jurisdictie*, NJV 2019, p. 142.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM, *Opuz t. Turkije*, nr. 33401/02, para. 159.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2020-2021, 19637 nr. 699 d.d. 2 juli 2021.

⁵¹ ECRE, *Legal Note 11: Extraordinary Responses: Legislative Changes in Lithuania*, 3 september 2021; Commentaar van het Poolse Helsinki Comité over Poolse wetgeving, te vinden via <https://www.hfhr.pl/en/the-draft-amendment-of-the-act-on-foreigners-and-the-act-on-granting-them-protection-violate-eu-asylum-law-principles-legal-opinion-of-the-hfhr/>; UNHCR, *Observations on the Order of the Cabinet of Minister of the Republic of Latvia on the Declaration of Emergency Situation (nr 518)*, 13 oktober 2021; S. Carrera, *Walling off Responsibility? The Pushbacks at the EU's External Borders with Belarus*, CEPS Policy Insights 2021-18, 25 November 2021, para. 3.

⁵² Uit artikelen 52(3) en 53 van het Handvest volgt dat de Unierechtelijke mensenrechtenverplichtingen ten minste dezelfde bescherming bieden als het EVRM. In de uitleg en toepassing van artikel 47 Handvest wordt derhalve de jurisprudentie over artikel 6 EVRM betrokken.

⁵³ Dit is in lijn met de jurisprudentie van het EHRM waaruit volgt dat de vraag naar effectiviteit vooral draait om de samenstelling, mandaat en bevoegdheden.

⁵⁴ Ook het HvJ heeft zich o.a. uitgelaten over criteria voor 'effective review' in de zaak *La Quadrature du Net* (EU HvJ, nr. C-511/18, 8 oktober 2020). Hierin stelde het Hof dat er toegang moet zijn tot beoordeling van het handelen of nalaten van rechtshandhavende autoriteiten door een (quasi)gerechtelijke instantie die voldoet aan de voorwaarden voor effectieve rechtsbescherming op grond van artikel 47 EU Handvest.

⁵⁵ De EU is een internationale organisatie, heeft eigen rechtspersoonlijkheid en is drager van eigen internationale verplichtingen, inclusief het respecteren en waarborgen van mensenrechten.

⁵⁶ Zie supra noot 36.

⁵⁷ Prof. mr. A Prechal, 'Het beginsel van effectieve rechtsbescherming in het Europese migratierecht,' in: *A&MR*, 2020-9, p. 436-443.

⁵⁸ Zie voor meer informatie inzake een poging hiertoe: O. Shatz en J. Branco, *Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court: EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*, 2019.

⁵⁹ Zie voor de voorgeschiedenis van de geleidelijke binding van de EU aan mensenrechten: M. Kuijjer, 'Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM. Het verjaardagscadeau voor het 60-jarige EVRM of een vreemde gast op het partijtje?,' in: *NJCM-Bulletin*, jaargang 35, nr. 7, 2010.

⁶⁰ Vergelijk EHRM, *Bosporus t. Ierland*, nr. 45036/98, 30 juni 2006.

⁶¹ Artikel 268 VWEU: 'Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van de in artikel 340 tweede en derde alinea bedoelde schade'. Artikel 340 lid 2 VWEU: 'Inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid moet de Unie overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.

⁶² M. Fink, 'The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable', in: *German Law Journal*, nr. 21, p. 532-548.

⁶³ www.prakkendoliveira.nl/nl/nieuws/2021/eu-agentschap-frontex-voor-illegale-pushbacks-aangeklaagd, 20 oktober 2021.

⁶⁴ Zie supra noot 36.

⁶⁵ Hoge Raad, *Stichting Mothers of Srebrenica t. Nederlandse Staat*, 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1223; Hoge Raad, *Urgenda t. Nederlandse Staat*, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Zie ook de uitspraak in de zaak tegen Shell d.d. 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337

⁶⁶ Zie hierover o.a. FRA, *Migration: Fundamental Rights Issues at Land Border*, december 2020, para. 4.2; T. Strik, 'Fundamental rights as the cornerstone of Schengen', *European Journal of Migration and Law*, nr 23-2021, p. 508-534.

⁶⁷ S. Carrera en M. Stefan, 'Human rights complaints at international borders or during expulsion procedures', in S. Carrera en M. Stefan (red.), *Fundamental Rights Challenges in border controls and expulsion of irregular immigrants in the EU. Complaints Mechanisms and Access to Justice*, 2020, p. 261.

⁶⁸ Zie ook EU HvJ, *H.N. C-604/12*, 8 mei 2014, para. 50.

⁶⁹ EU HvJ, *Khaled Boudjlida*, C-249/13, 11 december 2014, para. 32.

⁷⁰ Artikel 111 lid 2 Frontex Verordening: 'Any person who is directly affected by the actions or failure to act on the part of staff involved in a joint operation, pilot project, rapid border intervention, migration management support team deployment, return operation, return intervention or an operational activity of the Agency in a third country, and who considers herself/himself to have been the subject of a breach of her/his fundamental rights due to those actions or that failure to act, or any party representing such a person, may submit a complaint in writing to the Agency.'

⁷¹ Zie hierover uitgebreid ECRE, supra noot 15 p. 12. e.v. Zie ook Europees Parlement, LIBE Committee, *Final Mission Report following the LIBE Mission to the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in Warsaw, Poland (24-25 February 2020)*, 2020.; European Ombudsman, *Report on the meeting of the European Ombudsman's inquiry team with FRONTEX representatives, 2021*; FRA, *The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications: Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, 2018.

⁷² Zie voor voorbeelden van concrete aanbevelingen LIBE Committee Europees Parlement, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations. Working document*, 14 juli 2021; Frontex Management Board werkgroep: *Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea*, Final Report of the Frontex Management Board Working Group, 1 maart 2021; European Ombudsman, *Decision in OI/2020/MHZ on the functioning of the European Border and Coast Guard Agency's (Frontex) complaints mechanism for alleged breaches of fundamental rights and the role of the Fundamental Rights Officer*, 15 juni 2021; ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Border and Coast Guard COM(2018) 631 final*, 2018.

⁷³ Frontex, *Management Board Updates: Conclusions of the Management Board's meeting on 5 March on the report of its Working Group on Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea*, 5 maart 2021. Zie ook de aanbevelingen ECRE, supra noot 15.

⁷⁴ European Ombudsman, supra noot 71.

⁷⁵ De Adviesraad wijst op het argument dat een adequate klachtenprocedure ook onder de reikwijdte van artikel 47 (effectief rechtsmiddel) zou kunnen vallen, zie EU HvJ in *Zakaria* (EU HvJ, *Mohamed Zakaria*, C-23/12, 17 januari 2013, para. 40.

⁷⁶ Zie o.a. Commissie Meijers, *Frontex and pushbacks: obligations and accountability*, CM2105, april 2021, onder punt 4; E. Guild; 'The Frontex Pushback Controversy. What oversight for Frontex (part I)', 19 april 2021, te vinden via www.eumigrationlawblog.eu. Zo is onder andere in zaken over de *rendition schemes* die de VS gebruikten in Europese landen voor de ondervraging van terrorismeverdachten het belang van *on site fact finding* en monitoring benadrukt. Zie bijv. EHRM, *El-Mashi t. Macedonië*, nr. 39630/09, 13 december 2021; EHRM, *Nasr en Ghali t. Italië*, nr. 44883/09, 23 februari 2016; EHRM, *Al Nashiri t. Roemenië*, nr. 33234/12, 31 mei 2018.

⁷⁷ COM(2020) 612 final, 23 september 2020.

⁷⁸ ACVZ, *Na woorden nu daden. Policy brief over EU Pact Migratie en Asiel*, 9 november 2020; R. Lannaue, 'The Commission's Proposal for a new Independent Monitoring Mechanism at the external border of the EU: a necessary but limited mechanism', 22 februari 2021, te vinden via www.eumigrationlawblog.eu.

⁷⁹ Zie de commentaren op het voorstel inzake het monitoringsmechanisme onder de screeningsverordening: OHCHR en UNHCR, *Note on Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms proposed in the EU Pact on Migration and Asylum*, 23 februari 2021; FRA rapporten, zie supra noot 149. ECRE e.a. *Joint NGO statement: Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 november 2020,

⁸⁰ F. G. Morales, Special Rapporteur on the human rights of migrants, *Report on means to address the human rights impact of pushbacks of migrants on land and at sea*, A/HRC/47/30, 12 mei 2021, para. 38.

⁸¹ Doordat de binnengrenzen zijn opgeheven via de Schengenovereenkomst, geldt de buitengrens van de EU ook als de 'Nederlandse' grens omdat je door overschrijding ervan het Schengegebied betreedt.

⁸² Zie hierover ook de speech van Eurocommissaris Johansson d.d. 20 oktober via www.ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/accouncements/commissioner-johanssons-speech-plenary-debate-pushbacks-eu-external-border en het statement van de Mensenrechtencommissaris van de

Raad van Europa: 'European states must stand up against pushbacks and the attempt to legalise them' d.d. 21 oktober 2021.

⁸³ ACVZ, supra noot 78; AIV, *Het Europees asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*, 1 december 2020.

⁸⁴ Zie onder meer Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, 32317, nr. 699; Kamerstukken II, Aangangsels Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 484, 5 november 2021; Verslag van de plenaire vergadering van de Tweede Kamer met betrekking tot de behandeling van de begroting 2022 van Justitie en Veiligheid d.d. 25 november 2021.

⁸⁵ Zie supra noot 65.

⁸⁶ De Adviesraad (ACVZ) merkt hier nadrukkelijk op dat dit advies niet gaat over de vraag of hier sprake van is. Hier hebben wij in het kader van dit project geen onderzoek naar gedaan noch dit ons gebleken tijdens de voorbereiding van het advies, dat bedoeld is om het kader uiteen te zetten en aandacht te vragen voor het onderwerp.

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld de antwoorden op Kamervragen van Volt d.d. 23 november 2021 onder punten 1 en 2.

⁸⁸ College voor de Rechten van de Mensen in samenwerking met Commissie Meijers, *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie*, 18 mei 2017.

⁸⁹ Dit mechanisme is bedoeld om te controleren in hoeverre de lidstaten de Schengenregels juist toepassen, het vertrouwen tussen lidstaten versterken en als toetsingskader voor EU-lidstaten die (nog) geen onderdeel zijn van Schengen. Het is in 2020 geëvalueerd door de Europese Commissie (COM(2020) 799, 25 november 2020), waarna een nieuw voorstel is gedaan (COM(2021) 278, 2 juli 2021). Zie voor de Nederlandse appreciatie BNC fiche nr. 3 inzake de verordening voor het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme als bijlage bij de brief aan de TK d.d. 9 juli 2021 met informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen.

⁹⁰ Ondanks de algemene steun voor de versterking van de grondrechtencomponenten in bijvoorbeeld het Commissievoorstel inzake herziening van de SEMM (zie het BNC-fiche supra noot 86), is Nederland om praktische redenen terughoudend ten aanzien bijvoorbeeld onaangekondigde bezoeken of thematische evaluaties.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, 32317, nr.682; Beantwoording van Kamervragen van GroenLinks d.d. 18 juni 2021.

⁹² Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van CU, SP, PvdA, GroenLinks, Volt en PvdD d.d. 7 december 2021.

Bijlage: