

Pushbacks

RONDETAFELGESPREK TWEEDE KAMER 12 JANUARI 2022

**Gespreksnotitie
ACVZ**



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De Adviesraad Migratie (ACVZ) brengt in dit rondetafelgesprek graag de volgende drie handelingsperspectieven voor Nederland onder uw aandacht:

- nemen van maatregelen om directe of indirecte betrokkenheid van Nederlandse personele, materiële en financiële middelen bij (mogelijke) mensenrechtenschendingen in de uitvoering van EU-migratiebeleid te voorkomen;
- stimuleren dat naleving van mensenrechten een centraal onderdeel wordt van ontwikkeling, uitvoering en controle van bestaande afspraken en operationele kaders binnen EU-migratiebeleid;
- inzetten op versterking van de effectiviteit van *rechtsbescherming*.

1. Achtergrond

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 aan de EU-buitengrenzen, waaronder push- en pullbacks zijn talrijk.¹

Vanuit het oogpunt van [effectieve rechtsbescherming in de Europese Unie](#), heeft de Adviesraad Migratie gekeken naar de vraag wat de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is van Nederland voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen. Doel van dit project is om inzichtelijk te maken of en op welke wijze staten en/of de EU en haar agentschappen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor o.a. pushbacks, wat hiertoe de voorwaarden zijn en in welke mate de mogelijkheden voor individuen om op te komen tegen schending van hun rechten voldoende effectief is. Onze policy brief wordt op 12 januari 2022 gepubliceerd.

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.

De vraag die in het kader van dit rondetafelgesprek aan de ACVZ is voorgelegd luidt: *Wat kan Nederland doen om pushbacks tegen te gaan?* De Adviesraad zal bij beantwoording van deze vraag niet alleen ingaan op wat Nederland *kan* doen, maar ook op wat het zou *moeten* doen. Dit vanuit de gedachte dat EU-buitengrenzen ook de onze zijn. Er ligt een gezamenlijke opdracht om het EU-

grensbeheer in lijn met fundamentele rechten van mensen uit te voeren. Systematische mensenrechtenschendingen ondermijnen de Europese waardengemeenschap en rechtsstatelijkheid.

2. Mensenrechtenverplichtingen

Kort gezegd volgen uit de mensenrechtenbronnen waar Nederland aan gebonden is, zoals het EVRM maar ook het EU Grondrechtenhandvest, verschillende verplichtingen om rechten te realiseren die relevant zijn voor migratiebeleid en grensbewaking, zoals het recht op asiel, het recht op vrijwaring van marteling en mishandeling en het recht op effectieve rechtsbescherming. Het gaat allereerst om verplichtingen die gaan over wat Nederland zelf (niet) mag, zoals zelf pushbacks uitvoeren, of daaraan (actief) bijdragen. Nederland is ook gebonden zich in te zetten om mensenrechten te (doen) respecteren en te beschermen. Nederland moet alles doen wat redelijkerwijs binnen het vermogen ligt om schendingen van mensenrechten te voorkomen of de schade ervan te beperken.

Leerstuk van staatsaansprakelijkheid

De staat of een internationale organisatie als de EU is verantwoordelijk voor een internationale onrechtmatige daad, en daarmee juridisch aansprakelijk, als er sprake is een schending van internationale verplichtingen die toerekenbaar is aan die staat of internationale organisatie.

3. Duidelijkheid over verantwoordelijkheid en het belang van effectieve rechtsbescherming

Omdat mensenrechtenschendingen in de context van EU-grensbeheer vaak plaatsvinden op lastig toegankelijke plekken zoals op zee of in militaire zones, is vaak onduidelijk wat er precies is gebeurd en wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook zijn er dikwijls verschillende partijen bij betrokken met onderling ingewikkelde en niet-transparante gezagsverhoudingen. Daarnaast zijn er tekortkomingen in de mogelijkheden voor slachtoffers om hun recht te halen. Toegang tot informatie of rechtshulp en tolken hebben zij meestal niet. Daarbovenop komen allerlei juridische obstakels. Het is bijvoorbeeld heel lastig om de EU voor de rechter te dagen. Onderzoek heeft verder uitgewezen dat klachtprocedures niet altijd goed functioneren.

Onduidelijkheid over de vraag tot wie iemand zich kan richten wanneer diens rechten zijn geschonden, onderlinge betwisting van verantwoordelijkheid, en genoemde praktische obstakels ondermijnen de effectieve en preventieve werking van het recht en de effectiviteit van rechtsbescherming. Het belemmert feitenonderzoek, voorkomt dat slachtoffers genoegdoening krijgen en zorgt daardoor onvoldoende voor het doorbreken het systeem van mensenrechtenschendingen aan de buitengrenzen.

4. Handelingsperspectieven

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 slachtoffers 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?*' Doet Nederland nu wat nodig en mogelijk is om deze verplichtingen na te komen? De regering spreekt zich geregeld uit tegen pushbacks in bilaterale contacten en in EU verband en benadrukt het belang van goede klachtprocedures en effectieve monitoring aan de buitengrenzen. Maar er is meer nodig dan alleen woorden.

Ten eerste moet Nederland zich vanzelfsprekend onthouden van directe of indirecte eigen betrokkenheid bij (mogelijke) schendingen in de uitvoering van EU-migratiebeleid, bijvoorbeeld als het Nederlands personeel of materieel ter beschikking stelt voor EU-grensbeheer, of een financiële bijdrage levert aan een Frontex operatie met landen buiten de EU. Dit brengt ook een actieve onderzoeksplicht met zich mee.

Ten tweede moet de regering alles doen wat redelijkerwijs in haar vermogen ligt om mensenrechten te respecteren en te garanderen. Dit kan bijvoorbeeld door altijd duidelijke, formele en transparante afspraken te (laten) maken over wie waarvoor verantwoordelijk is in de uitvoering van grensbewakingsoperaties en migratiepartnerschappen. Ook helpt een effectiever gebruik van bestaande EU-kaders, zoals het Schengensysteem, om naleving van mensenrechten bij grensbeheer af te dwingen of randvoorwaardelijk te maken aan EU-ondersteuning. Dit is noodzakelijk om de rechtmatigheid en rechtsstatelijkheid van EU-beleid te garanderen.

Tenslotte zou Nederland moeten inzetten op versterking van de rechtsbescherming van migranten die te maken hebben gekregen met wangedrag in het kader van de EU-grensbewaking. Dit kan door de toegankelijkheid van de rechter te vergroten; interne klachtenprocedures van EU-agentschappen te verbeteren en onafhankelijke monitoring aan de buitengrenzen, ook voordat er daadwerkelijk sprake is van toegang tot EU-territoir. Een goed functionerend en toegankelijk systeem van *effectieve rechtsbescherming* is van groot belang om de rechtmatigheid van overheidshandelen te toetsen.

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 mag niet toestaan dat de EU-buitengrenzen, en daarmee ook onze grenzen, op deze manier worden bewaakt.

¹ Zie o.a. 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; 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; <http://www.pointer.kro-ncrv.nl/gemaskerde-agenten-mishandelen-vluchtelingen-met-europese-steun> 6 oktober 2021; 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; Lighthouse Reports, www.lighthousereports.nl/investigations/frontex-in-the-central-mediterranean/ .