

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons taal- en vertaalbeleid [\[Link\]](#).

Besluit in OI/5/2020/MHZ betreffende de werking van het klachtenmechanisme van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) voor vermeende schendingen van de grondrechten en de rol van de grondrechtenfunctionaris

Besluiten

Zaak OI/5/2020/MHZ - **Geopend op** 10/11/2020 - **Besluit over** 15/06/2021 - **Betrokken instellingen** Europees Grens- en kustwachtagentschap (Geen wanbeheer vastgesteld) | Europees Grens- en kustwachtagentschap (Geen verder onderzoek gerechtvaardigd) |

De Ombudsman heeft op eigen initiatief een onderzoek geopend om na te gaan hoe het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) via zijn „klachtenmechanisme” omgaat met vermeende schendingen van de grondrechten, en om de rol en onafhankelijkheid van de grondrechtenfunctionaris van Frontex in dit verband aan te pakken.

In het kader van een eerder onderzoek heeft de Ombudsman aanbevolen een onafhankelijk mechanisme in te stellen voor de behandeling van klachten over Frontex-operaties. Het klachtenmechanisme is goedgekeurd door de EU-wetgevers en is in 2016 operationeel geworden.

Via het klachtenmechanisme behandelt Frontex klachten van personen die van mening zijn dat hun grondrechten zijn geschonden in het kader van Frontex-operaties. De grondrechtenfunctionaris heeft tot taak klachten over de acties van Frontex-personeelsleden rechtstreeks te behandelen en ervoor te zorgen dat klachten over het personeel van de nationale autoriteiten die betrokken zijn bij Frontex-operaties naar behoren worden behandeld door de betrokken autoriteiten.

Dit onderzoek had tot doel te beoordelen hoe Frontex nieuwe regels met betrekking tot het klachtenmechanisme en de grondrechtenfunctionaris heeft geïmplementeerd, die in november 2019 in werking zijn getreden. Zij heeft ook getracht de algehele doeltreffendheid van het



klachtenmechanisme te beoordelen, tegen de achtergrond van publieke bezorgdheid over schendingen van de grondrechten in het kader van Frontex-operaties.

Sinds de oprichting van het klachtenmechanisme heeft het klachtenmechanisme een zeer laag aantal klachten behandeld, zonder klachten over de acties van Frontex-personeelsleden. Tussen 2016 en januari 2021 had de grondrechtenfunctionaris 69 klachten ontvangen, waarvan 22 ontvankelijk waren. Met operaties bestaande uit personeelsleden van verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor verschillende autoriteiten, kan het voor potentiële klagers moeilijk zijn om de vermeende daders te identificeren en te begrijpen hoe en aan wie zij vermeende schendingen kunnen melden, en verhaal te zoeken via de juiste kanalen.

In dit onderzoek heeft de Ombudsman ook de door het klachtenmechanisme behandelde klachten onderzocht en verschillende mogelijke tekortkomingen geïdentificeerd die het voor individuen moeilijker kunnen maken om vermeende schendingen van de grondrechten te melden en verhaal te zoeken. Het onderzoek van de Ombudsman wees ook op vertragingen door Frontex bij de uitvoering van zijn nieuwe verplichtingen met betrekking tot het klachtenmechanisme en de grondrechtenfunctionaris.

Op basis van het onderzoek formuleert de Ombudsman een reeks suggesties voor verbetering van Frontex, teneinde de toegankelijkheid van het klachtenmechanisme voor potentiële slachtoffers van schendingen van de grondrechten te verbeteren en de verantwoordingsplicht van Frontex-operaties en alle betrokkenen te versterken. Het gaat onder meer om suggesties om het voor potentiële slachtoffers van schendingen van de grondrechten gemakkelijker te maken zich bewust te zijn van de verhaalsmogelijkheden en om incidenten te melden, alsook suggesties om de behandeling en follow-up van klachten te verbeteren.

Achtergrond van het onderzoek

1. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) moet het Handvest van de grondrechten bij al zijn activiteiten naleven. Om de naleving van zijn verplichtingen op het gebied van de grondrechten te helpen waarborgen, heeft Frontex een grondrechtenfunctionaris (FRO) en in 2016 een „klachtenmechanisme” ingevoerd.

2. **De uitvoerend directeur van Frontex** stelt de uitvoeringsvoorschriften van het mechanisme op, in overleg met de FRO, het adviesforum van Frontex [1] en andere interne operationele entiteiten. De huidige uitvoeringsvoorschriften worden momenteel herzien om rekening te houden met de wijzigingen in het mandaat van Frontex uit hoofde van Verordening (EU) 2019/1896 [2] .

3. Tot op heden was de FRO verantwoordelijk voor het beoordelen van de ontvankelijkheid van klachten en het registreren van ontvankelijke klachten, en voor het doorsturen van **alle** geregistreerde klachten naar de uitvoerend directeur van Frontex. De FRO moet ontvankelijke klachten over personeelsleden van nationale autoriteiten die deelnemen aan Frontex-operaties



doorsturen naar de autoriteit van de betrokken lidstaat en het betrokken grondrechtenorgaan daarvan in kennis stellen. Voor ontvankelijke klachten tegen personeelsleden van Frontex moet de uitvoerend directeur deze in overleg met de FRO opvolgen, met inbegrip van het nemen van disciplinaire maatregelen indien nodig.

4. In de door dit onderzoek bestreken periode hadden alle klachten betrekking op het personeel van de nationale autoriteiten die aan Frontex-operaties deelnamen; er waren geen klachten over de acties van Frontex-personeel [3] .

5. De FRO is ook verantwoordelijk voor de behandeling van ernstige incidentenverslagen (SIR) [4] met betrekking tot de grondrechten. Deze verslagen bevatten informatie over „ernstige incidenten” [5] die zich voordoen in het kader van Frontex-operaties.

6. In november 2019 zijn nieuwe regels in werking getreden met betrekking tot het klachtenmechanisme [6] en de FRO [7] . Naast de behandeling van klachten die via het mechanisme en met de SIR's zijn ingediend, is de FRO verantwoordelijk voor de behandeling van klachten die betrekking hebben op schendingen van de regels inzake het gebruik van wapens.[8] Volgens de regels moet de FRO over voldoende personele en financiële middelen beschikken om hun taken te vervullen.

7. In de nieuwe regels is ook de functie van toezichthouders voor de grondrechten vastgesteld [9] . Ten minste 40 toezichthouders voor de grondrechten zouden uiterlijk op 5 december 2020 zijn aangeworven. De FRO is verantwoordelijk voor het beheer van deze monitors en kan deze aanwijzen als monitors van gedwongen terugkeer. De functie van adjunct-FRO werd opgericht om de FRO bij te staan. Voortaan moet de FRO rechtstreeks verslag uitbrengen aan de raad van bestuur van Frontex en moet hij samenwerken met het adviesforum.

8. Frontex publiceerde in januari 2021 regels [10] over de werking van de FRO, met inbegrip van de onafhankelijkheid ervan. Ten tijde van dit besluit zijn nog niet alle 40 toezichthouders voor de grondrechten aangeworven en is de procedure voor de aanwerving van de plaatsvervangende FRO nog niet afgerond.

9. Ondertussen zijn diverse publieke zorgen geuit over de naleving door Frontex van de grondrechten.

Het onderzoek

10. De Ombudsman heeft op eigen initiatief een onderzoek ingesteld naar de onafhankelijkheid, doeltreffendheid en transparantie van het klachtenmechanisme en de rol van de FRO.

11. In het kader van het onderzoek heeft de Ombudsman Frontex verzocht een aantal vragen te beantwoorden.[11] Frontex stuurde twee antwoorden: Eén ondertekend door de uitvoerend directeur en een ondertekend door de tussentijdse FRO. [12] Het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft de tussentijdse FRO ontmoet en de documenten van Frontex met betrekking



tot het mechanisme geïnspecteerd. Het verslag over de vergadering en de inspectie is naar Frontex gestuurd en op de website van de Ombudsman gepubliceerd. [13]

12. De Ombudsman heeft via het Europees netwerk van ombudsmannen ook nationale ombudsmannen geraadpleegd en hen gevraagd of zij: I) door de FRO op de hoogte zijn gebracht van of doorgezonden klachten; II) onderzoek heeft gedaan naar de reactie van de nationale autoriteiten op dergelijke klachten; en/of iii) rechtstreeks klachten hebben ontvangen over vermeende schendingen van de grondrechten bij Frontex-operaties waaraan hun nationale autoriteiten hebben deelgenomen.

13. Van de twaalf ombudsmannen die antwoordden [14] , antwoordden er tien negatief op alle gestelde vragen. De Bulgaarse en Griekse ombudsmannen antwoordden dat zij klachten in verband met Frontex-operaties hebben behandeld. De Bulgaarse Ombudsman heeft in 2020 één klacht van de FRO doorgestuurd en heeft geen klachten rechtstreeks ontvangen van personen die betrokken zijn bij de Frontex-operaties. Sinds 2017 heeft de Griekse Ombudsman zeven klachten ontvangen via het klachtenmechanisme van Frontex, die allemaal eerder rechtstreeks bij de Ombudsman zelf waren ingediend. De Griekse Ombudsman gaf aan dat het moeilijk kan zijn om de nationale autoriteiten op een alomvattende, transparante en tijdige manier te laten antwoorden.

De uitkomst van het onderzoek

14. In een eerder onderzoek op eigen initiatief naar het werk van Frontex heeft de Ombudsman aanbevolen een klachtenmechanisme in te stellen. Met de steun van het Europees Parlement is dit vervolgens vastgesteld in Verordening (EU) 2016/1624 betreffende de Europese grens- en kustwacht [15] .



Examples of complaints dealt with by the mechanism

Among **admissible complaints**, there was one, submitted in 2017, concerning an operation to return migrants by boat from Greece to Turkey. This operation was financed by Frontex and scheduled for 27 April 2017. The complainant, an Iranian national, applied for asylum in Greece and his application was pending before the national court at the time of his scheduled removal. He alleged violations of article 18 of the Charter of Fundamental Rights (right to asylum) and article 19 (protection in the event of removal, expulsion or extradition). The FRO forwarded the complaint to the competent Greek authority. The Greek authority cancelled the operation to return the complainant to Turkey.

Another admissible complaint concerned a joint return operation from Hungary to Afghanistan, dated 20 November 2017. The complainant, an Afghan citizen, alleged that he was returned from Hungary while his appeal was pending before the court. He argued that article 19 of the Charter (protection in the event of removal, expulsion or extradition) and article 47 (right to effective remedy and fair trial) were violated. The FRO forwarded the complaint to the Hungarian authority. The case was not resolved in 2017.

Among **inadmissible complaints**, in 2017, two complaints were submitted concerning border checks on the Polish-Belarus border. The FRO forwarded these complaints to the Polish Ombudsman and the Polish Border Guards. There was also a complaint concerning the checks at the Lithuanian-Russian border. Officers deployed by Frontex were not involved in these complaints.

15. De Ombudsman heeft sinds zijn oprichting toezicht gehouden op de uitvoering ervan. Volgens haar vereist de aard van de operaties van Frontex een dergelijk mechanisme. Bij deze operaties zijn meerdere deelnemers betrokken, vaak uit verschillende rechtsgebieden, die verschillende verplichtingen hebben, maar allemaal „Frontex“-insignes dragen en onder de EU-vlag opereren. Als zodanig moet Frontex over flexibele procedures beschikken waarmee personen i) bijstand kunnen krijgen bij het identificeren van personen die verantwoordelijk zijn voor vermeende misstanden bij Frontex-operaties, en ii) verhaal kunnen vorderen voor schendingen van hun grondrechten uit hoofde van het EU-recht.

16. Het klachtenmechanisme kan alleen een doeltreffend verantwoordingsmechanisme [16] zijn als het toegankelijk is en over de middelen beschikt om onafhankelijke onderzoeken uit te voeren, die snel, grondig en transparant zijn. Met dit onderzoek werd beoogd te onderzoeken of het klachtenmechanisme tot nu toe aan deze voorwaarden heeft voldaan en hoe het kan worden verbeterd.

17. De belangrijkste bevindingen van de Ombudsman zijn de volgende:

- sinds de oprichting van het klachtenmechanisme heeft het klachtenmechanisme een **zeer laag aantal klachten** behandeld, zonder klachten over de acties van Frontex-personeelsleden. Tussen 2016 en januari 2021 had de FRO 69 klachten ontvangen, waarvan 22 ontvankelijk waren. Dit kan worden verklaard door een aantal factoren, waaronder: (i) gebrek aan kennis en



begrip bij potentiële klagers over het mechanisme; (II) angst voor negatieve gevolgen, in combinatie met het feit dat het niet mogelijk is anonieme klachten in te dienen, iii) stressvolle situaties waarin potentiële klagers zich bevinden; (IV) gebrek aan betrokkenheid ter plaatse door Frontex ingezette functionarissen die een actievare rol zouden kunnen spelen bij het ontvangen en doorsturen van klachten aan de FRO.

- er is **onvoldoende transparantie** met betrekking tot de activiteiten van het mechanisme, hoewel er nu vooruitgang wordt geboekt.

- hoewel aan het begin van het bestaan van het klachtenmechanisme de samenwerking van de uitvoerend directeur met de FRO niet geheel bevredigend was, is deze samenwerking in de loop der tijd verbeterd. De uitvoerend directeur is verplicht samen te werken met de FRO. Waar mogelijk moet hij proberen gevolg te geven aan de aanbevelingen van de FRO. Tegen het besluit van de uitvoerend directeur over een klacht die hem door de FRO is toegezonden, kan beroep worden ingesteld bij de Europese Ombudsman.

- Frontex heeft vertraging opgelopen bij de uitvoering van de belangrijke wijzigingen die bij Verordening (EU) 2019/1896 zijn ingevoerd. Frontex had ongeveer 13 maanden nodig om de nodige stappen te ondernemen, zodat de raad van bestuur de regels inzake de onafhankelijkheid van de FRO kon vaststellen en nog eens drie maanden om de procedure voor de benoeming van een nieuwe FRO af te ronden. De benoeming van de adjunct-FRO is bijgevolg vertraagd, aangezien de FRO aan deze procedure moet deelnemen. **De 40 toezichthouders voor de grondrechten zijn nog niet benoemd**, hoewel dit proces op 5 december 2020 had moeten zijn afgerond.

- **de eerste FRO en de daaropvolgende tussentijdse FRO maakten gebruik van de tot hun beschikking staande klachtenregeling en ontwikkelden proactief het mechanisme om de grondrechten van klagers te waarborgen**. Bij het afsluiten van besluiten heeft de FRO goed onderbouwde en overtuigende standpunten over vermeende schendingen van de grondrechten uiteengezet en aanbevelingen gedaan aan de lidstaten voor systeemverbeteringen, alsook aanbevelingen aan Frontex over wat het zou kunnen doen om ervoor te zorgen dat de lidstaten dergelijke kwesties in de toekomst vermijden.

- een tijdige en adequate follow-up van klachten is van essentieel belang. Indien een lidstaat geen tijdige en passende follow-up geeft, kan Frontex niet voldoen aan zijn verplichting om de betrokken lidstaat te verzoeken zijn personeel van de Frontex-activiteit onmiddellijk te ontslaan, wanneer wordt vastgesteld dat zij inbreuk hebben gemaakt op de grondrechten of internationale beschermingsverplichtingen. Er zijn **problemen geweest met de samenwerking tussen de FRO en de nationale autoriteiten**, met name vertragingen bij het antwoord van de nationale autoriteiten. Tot nu toe bevatten hun antwoorden geen bewijs over de grond van de zaak, zelfs niet in gevallen waarin de FRO uitdrukkelijk om bewijs heeft gevraagd.

- hoewel de FRO niet uitdrukkelijk bevoegd is om initiatiefonderzoeken uit te voeren, maakt de FRO gebruik van twee procedures die in wezen dit doel dienen: „uitdrukking van bezorgdheid” en „imminent risk”. Beide procedures kunnen dienen om systemische problemen aan het licht te brengen. **De FRO gebruikt deze instrumenten op passende en doeltreffende wijze**, met name bij het gebruik van de procedure voor „imminent risk” om klachten over schendingen van grondrechten in het kader van terugkeeroperaties te behandelen.

- hoewel **de FRO een aanzienlijke onafhankelijkheid heeft ten aanzien van de werking van het klachtenmechanisme** (waaronder de behandeling van klachten over het gebruik van geweld), kan hetzelfde niet worden gezegd over zijn rol ten opzichte van de SIR's in de context



van grondrechtenkwesties. De SIR is een uitgebreid systeem, waarbij veel deelnemers betrokken zijn, waarbij de rol van de FRO pas later in het proces begint. Dit kan de invloed van de FRO verminderen.

18. Bijlage I bevat de gedetailleerde beoordeling door de Ombudsman van de werkzaamheden van het klachtenmechanisme tot nu toe, alsmede de rol van de FRO. Bijlage II bevat een overzicht van de tot dusver behandelde klachten, terwijl in bijlage III de inspanningen van Frontex worden beschreven om het bewustzijn van het recht om een klacht in te dienen te vergroten.

Conclusies

Op basis van al het materiaal dat in de loop van dit onderzoek is onderzocht, trekt de Ombudsman de onderstaande conclusies, samen met negen suggesties voor verbetering.

De Ombudsman acht het betreurenswaardig dat Frontex vertraging heeft opgelopen bij de uitvoering van de belangrijke wijzigingen die bij Verordening (EU) 2019/1896 zijn ingevoerd. Aangezien de situatie momenteel wordt opgelost, acht de Ombudsman het echter niet gerechtvaardigd om deze kwestie verder te behandelen.

In het onderzoek werden veel verbeterpunten vastgesteld die via onderstaande suggesties aan bod komen.

Frontex en de grondrechtenfunctionaris zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Om beter te begrijpen waarom er tot op heden zo weinig klachten zijn ingediend, zal de Ombudsman dit besluit ook delen met het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het Europees netwerk van ombudsmannen en maatschappelijke organisaties om hun standpunten te horen.

Suggesties voor verbetering

Operationele plannen

1. Frontex moet in alle operationele plannen duidelijk bepalen dat deelnemers aan Frontex-operaties klachten moeten aanvaarden van personen die denken het slachtoffer te zijn geweest van schendingen van de grondrechten, of hun vertegenwoordigers, en deze via het klachtenmechanisme naar Frontex moeten doorsturen. (Punten 11-12 van de gedetailleerde beoordeling)

Memoranda van overeenstemming met niet-EU-landen

2. In zijn memoranda van overeenstemming of andere relevante documenten die met organen



van derde landen zijn gesloten, moet Frontex bepalen dat Frontex (via de FRO) verantwoordelijk is voor het ontvangen van alle klachten over niet-naleving van de grondrechten. Na de indeling ervan zou de FRO, waar nodig, klachten overdragen aan de bevoegde nationale instantie. (Punt 47 van de gedetailleerde beoordeling).

Voorlichtingsmateriaal over het klachtenmechanisme

3. In zijn openbare informatiemateriaal moet Frontex potentiële klagers duidelijker maken wat de voordelen van het klachtenmechanisme zijn, met name dat het gratis is. Frontex moet er ook op wijzen dat klagers niet mogen worden bestraft voor het indienen van klachten en dat het indienen van klachten geen afbreuk mag doen aan andere procedures, zoals asielaanvragen. (Punt 14 van de gedetailleerde beoordeling).

4. De FRO moet ernaar streven permanente samenwerkingskanalen te ontwikkelen met maatschappelijke organisaties die aanwezig zijn op het terrein waar Frontex actief is, en hen informatiemateriaal te verstrekken over het klachtenmechanisme, waarin de procedures worden toegelicht voor degenen die personen vertegenwoordigen die klachten wensen in te dienen. (Punten 16-17 van de gedetailleerde beoordeling).

Herziene uitvoeringsvoorschriften voor het klachtenmechanisme

5. Frontex moet overwegen anonieme klachten toe te staan en zijn klachtenformulier te herformuleren met betrekking tot geanonimiseerde klachten die door bepaalde nationale autoriteiten worden afgewezen. Bij het doorsturen van klachten van vertegenwoordigers van personen die anoniem willen blijven, moet de FRO het nationale mensenrechtenorgaan en de nationale autoriteit die de klacht behandelt, aanmoedigen om in samenwerking met de vertegenwoordigers alle middelen te gebruiken waarover zij beschikken om de vermeende problemen op te lossen. (Punten 18-20 van de gedetailleerde beoordeling).

6. Voor klachten over schendingen van de regels inzake het gebruik van geweld moet in de herziene uitvoeringsvoorschriften duidelijk worden gemaakt om welke regels het gaat (met name door te verwijzen naar bijlage V bij Verordening (EU) 2019/1896). In de uitvoeringsvoorschriften moet ook worden bepaald welke specifieke procedurele stappen, indien van toepassing, zijn voorzien in het klachtenmechanisme voor de behandeling van dergelijke klachten. (Punten 21-22 van de gedetailleerde beoordeling).

7. De herziene regels moeten:

- verduidelijken wat wordt bedoeld met een verzuim om te handelen, onder meer door voorbeelden te geven, en verduidelijken hoe individuen over een dergelijke tekortkoming kunnen klagen. (Punt 22 van de gedetailleerde beoordeling.)
- specificer welke informatie moet worden opgenomen in de verslagen die de nationale autoriteiten aan de FRO doen toekomen, nadat zij een klacht bij hen hebben ingediend. Zo kan bijvoorbeeld een model voor dergelijke verslagen worden opgenomen als bijlage bij de regels. (Punt 31 van de gedetailleerde beoordeling).
- benadrukken dat de lidstaten verplicht zijn samen te werken met de FRO en de mogelijke



- sancties voor schendingen te specificeren. (Punt 34 van de gedetailleerde beoordeling.)
- een termijn vaststellen voor de FRO om de ontvankelijkheid van een klacht vast te stellen. (Punt 23 van de gedetailleerde beoordeling).
 - voorzien in een procedure voor beroep tegen besluiten van de FRO, overeenkomstig artikel 111, lid 5, van Verordening (EU) 2019/1896, waarin *wordt bepaald dat de FRO „de klacht opnieuw beoordeelt indien de klager nieuw bewijsmateriaal indient in situaties waarin de klacht niet-ontvankelijk is verklaard”*. (Punt 25 van de gedetailleerde beoordeling).
 - te bepalen dat de FRO rechtstreeks verslag uitbrengt aan de raad van bestuur en alleen aan de uitvoerend directeur verslag uitbrengt over mogelijke schendingen van de grondrechten die door de grondrechtentoezichthouders aan de FRO zijn gemeld indien de FRO dat *nodig acht*”. (Punt 44 van de gedetailleerde beoordeling).

Rapportage en publicaties

8. Frontex moet op zijn website de jaarverslagen van de FRO voor 2017, 2018, 2019 en 2020 publiceren en overwegen de besluiten van de FRO over klachten (zogenaamde „eindverslagen”) te publiceren, indien nodig nadat de inhoud ervan is geanonimiseerd. De jaarverslagen van de FRO kunnen een hoofdstuk bevatten over de concrete acties die Frontex en de lidstaten op basis van de opmerkingen en aanbevelingen van de FRO hebben ondernomen, een jaar later. (Punten 39 en 53 van de gedetailleerde beoordeling).
9. De regels van de FRO voor het behandelen van meldingen van ernstige incidenten moeten samen met de uitvoeringsvoorschriften voor het klachtenmechanisme openbaar worden gemaakt. (Punt 56 van de gedetailleerde beoordeling).

Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 15/06/2021

Bijlagen

Bijlage I: Gedetailleerde beoordeling van de Ombudsman

Werking van het klachtenmechanisme



Antwoord van Frontex en de FRO

[17]

1. Tussen 2016 en januari 2021 (de datum van het antwoord van Frontex aan de Ombudsman) had de FRO 69 klachten ontvangen, waarvan 22 ontvankelijk waren. Frontex verwacht dat de inzet van toezichthouders voor de grondrechten, bij wie klachten rechtstreeks kunnen worden ingediend, zal leiden tot een toename van het aantal klachten.

2. Volgens de huidige uitvoeringsvoorschriften moet een klager zijn contactgegevens verstrekken. Anonieme klachten zijn niet ontvankelijk. Klagers kunnen worden vertegenwoordigd door elke partij, hetzij een natuurlijke persoon, hetzij een rechtspersoon.

3. Tot op heden is er geen klacht ingediend tegen een personeelslid van Frontex. Als zodanig is de uitvoerend directeur nog niet verplicht om een dergelijke klacht te behandelen. De FRO heeft contact gehad met de uitvoerend directeur over bepaalde klachten over personeel van nationale autoriteiten.

4. De FRO sluit een zaak na een antwoord van de relevante nationale autoriteit te hebben ontvangen en deelt de FRO mee dat haar onderzoek is afgesloten na passende follow-up. De huidige uitvoeringsvoorschriften geven de nationale autoriteit zes maanden de tijd vanaf het moment waarop de FRO de klacht doorstuurt om tot haar bevindingen te komen.

Een passend antwoord is essentieel voor de doeltreffendheid van het mechanisme. De nieuwe uitvoeringsbepalingen zullen in dit verband richtsnoeren voor de nationale autoriteiten bevatten.

Indien een nationale autoriteit de FRO geen antwoord stuurt of indien zij slechts een „niet overtuigend antwoord” stuurt, stelt de FRO de uitvoerend directeur en de raad van bestuur daarvan in kennis. Frontex vervolgt de zaak. Dit is tot nu toe in slechts een beperkt aantal gevallen gebeurd. De FRO sluit een zaak af waarin een onduidelijk antwoord van de bevoegde nationale autoriteit is ontvangen, maar op basis van het antwoord geen verdere informatie kan worden verwacht.

5. De FRO ontvangt niet altijd een antwoord of een ontvangstbevestiging van de nationale mensenrechteninstellingen waaraan zij klachten doet toekomen. [18]

6. De FRO brengt een eindverslag over de klacht uit, dat is gericht aan de uitvoerend directeur van Frontex en de voorzitter van de raad van bestuur. In voorkomend geval bevat het verslag aanbevelingen over de klacht die door de uitvoerend directeur of de bevoegde nationale autoriteiten moeten worden behandeld. De zaak wordt vervolgens afgesloten door middel van een door de FRO ondertekende brief aan de nationale autoriteit en de klager, waarin de feiten en bevindingen worden toegelicht. De FRO voegt het eindverslag bij de brief.

7. Voor Frontex-operaties in niet-EU-landen kan de FRO de grondrechtensituatie beoordelen door contacten te onderhouden met de nationale mensenrechtenorganen (zoals de nationale ombudsmaninstellingen) [19], ngo's en andere actoren in het veld.



8. Frontex publiceert informatie over het klachtenmechanisme in zijn jaarverslagen. De FRO dient bij de raad van bestuur periodieke verslagen in over haar activiteiten en een jaarverslag over het mechanisme, met specifieke verwijzingen naar de bevindingen van Frontex en de lidstaten en follow-up van klachten. Op grond van Verordening (EU) nr. 1896/2019 [20] is de FRO verplicht een jaarverslag te publiceren over haar activiteiten en over de naleving door Frontex van de grondrechten bij haar operaties. Het verslag zal informatie bevatten over het mechanisme en over de vorderingen van Frontex bij de uitvoering van zijn grondrechtenstrategie.

9. Het personeel van de FRO groeide van één post in 2012 naar 10 posten in 2019. Twee van de huidige posten zijn gewijd aan de behandeling van klachten. In 2020 heeft Frontex het Bureau voor de grondrechten de nieuwe plaatsvervangende FRO-functie toegewezen, 40 grondrechten monitort functies en twee ambten voor ambtenaren van nationale overheidsdiensten in detachering. Deze nieuwe toegewezen posten moeten in 2021 worden ingevuld. Bovendien werd de FRO een leidinggevende functie met een begroting van 1 miljoen EUR in 2020 en 1,3 miljoen EUR in 2021 (exclusief personeelskosten). De uitvoerend directeur was niet betrokken bij de selectie en benoeming van de nieuwe FRO, die verantwoordelijk is voor de raad van bestuur.

Beoordeling van de Ombudsman

Toegankelijkheid van het klachtenmechanisme

10. De Ombudsman erkent het werk van de FRO om het klachtenmechanisme onder de aandacht te brengen, zowel bij het personeel als bij belanghebbenden, en ter plaatse. [21] De Ombudsman merkt echter op dat er tot nu toe zeer weinig klachten zijn ontvangen via het mechanisme.

11. Verordening 2019/1896 [22] bepaalt dat de „operationele plannen”, die van toepassing zijn op alle deelnemers aan Frontex-operaties, bepalingen moeten bevatten voor „een mechanisme voor de ontvangst en toezending aan het Agentschap van klachten (...) inzake schendingen van de grondrechten”. Volgens de Ombudsman moet deze verplichting duidelijk worden vermeld in de operationele plannen, onder de taken en verantwoordelijkheden voor het waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten, en naast de verplichting om informatie te verstrekken over het klachtenmechanisme. Het zou ook nuttig zijn als in de gedragscode die van toepassing is op alle personen die deelnemen aan de operaties van Frontex, melding wordt gemaakt van de verplichting om klachten te ontvangen en aan Frontex door te zenden, en niet alleen de verplichting om informatie over het mechanisme te verstrekken. [23]

12. Het feit dat dit momenteel niet het geval is, kan helpen verklaren waarom er nog geen klachten naar het mechanisme zijn gestuurd via deelnemers aan Frontex-operaties. Bovendien heeft de FRO verklaard dat de onderwerpen van gedwongen terugkeer niet altijd worden voorzien van klachtenformulieren, hoewel een personeelslid van Frontex aanwezig is bij elke



gedwongen terugkeer die door Frontex wordt gecoördineerd. [24] Hoewel de Ombudsman hoopt dat de aanwezigheid van toezichthouders op de grondrechten ter plaatse de situatie zal verbeteren, doet zij een voorstel voor verbetering om dit aan te pakken.

13. Hoe dan ook is de Ombudsman van mening dat het lage aantal klachten waarschijnlijk niet alleen te wijten is aan het gebrek aan betrokkenheid van Frontex-personeelsleden ter plaatse of omdat potentiële klagers niet op de hoogte zijn van het bestaan van het klachtenmechanisme, maar dat er andere redenen kunnen zijn.

14. Migranten en vluchtelingen met verschillende achtergronden [25] zijn zich er mogelijk niet van bewust dat verhaalmechanismen standaard zijn en/of gratis zijn in EU-landen [26], of kunnen vrezen dat het indienen van een klacht andere procedures, zoals potentiële asielaanvragen, kan schaden. Het informatiemateriaal van het publiek over het klachtenmechanisme zou kunnen worden aangepast om hier meer aandacht op te vestigen.

15. Personen van wie de grondrechten mogelijk worden aangetast bij Frontex-operaties bevinden zich vaak al in extreem moeilijke situaties. [27] Misschien hebben zij niet de tijd of de middelen om te vechten voor hun grondrechten. De Ombudsman merkt ook op dat klachten die rechtstreeks door personen bij nationale ombudsmannen worden ingediend over schendingen van de grondrechten bij Frontex-operaties zeldzaam zijn. [28] In plaats daarvan worden deze klachten ingediend door maatschappelijke organisaties, namens personen of advocaten die pro bono/rechtshulp werken. [29]

16. Het is daarom van cruciaal belang dat maatschappelijke organisaties die gespecialiseerd zijn in mensenrechten, individuen kunnen helpen door niet alleen namens hen klachten in te dienen bij het klachtenmechanisme, maar ook actief te volgen hoe klachten worden behandeld.

17. De Ombudsman is ervan overtuigd dat samenwerking met het maatschappelijk middenveld essentieel is om het klachtenmechanisme goed te laten functioneren. Het zou nuttig zijn voor de FRO om formele samenwerkingskanalen te ontwikkelen met maatschappelijke organisaties die aanwezig zijn op het terrein waar Frontex actief is, en het adviesforum van Frontex, dat vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld omvat, zou daartoe een belangrijke rol kunnen spelen. De FRO moet ook aan maatschappelijke organisaties duidelijk maken hoe het klachtenmechanisme van toepassing is op grenswachters van een ontvangende lidstaat die aanwezig zijn op het gebied van Frontex-operaties, maar niet rechtstreeks deel uitmaken van de operatie.

18. Al in 2016 heeft het adviesforum aanbevolen om anonieme klachten te aanvaarden, aangezien dit individuen zou kunnen aanmoedigen om gebruik te maken van het klachtenmechanisme. De eerste stap in dit verband zou zijn ervoor te zorgen dat het nieuwe klachtenmechanisme ter uitvoering van de regels [30] een bepaling bevat die klagers in staat stelt anoniem te blijven, zelfs als dergelijke klagers verplicht zijn niet-anonieme vertegenwoordigers te hebben.

19. Bepaalde nationale autoriteiten en/of mensenrechtenorganen kunnen op procedurele wijze



worden uitgesloten van de behandeling van anonieme klachten. Dit betekent echter niet dat de FRO geen doel heeft om dergelijke klachten aan hen door te sturen. Na ontvangst van een dergelijke klacht worden deze instanties op de hoogte gebracht van de problemen en kunnen zij deze op eigen initiatief of anderszins aanpakken. Zij kunnen ook contact opnemen met potentiële vertegenwoordigers van anonieme klagers, als zij van mening zijn dat er aanvullende stappen zijn die de klager moet nemen.

20. In dezelfde geest bevat het klachtenformulier informatie [31] over vertrouwelijkheid, die tot verwarring kan leiden.

21. Afgezien van klachten over vermeende schendingen van de grondrechten (zowel acties als nalaten), zal het mechanisme nu ook klachten behandelen over schendingen van de regels inzake het gebruik van geweld. [32] Klaagsters die zich beroepen op schendingen van de regels inzake het gebruik van geweld, hoeven niet te worden getroffen door de schendingen waarover zij klagen. [33]

22. Het is echter belangrijk om in het nieuwe klachtenmechanisme de regels voor het gebruik van geweld te specificeren en, in een afzonderlijk deel, welke specifieke procedurele stappen in het mechanisme met betrekking tot dergelijke klachten zijn opgenomen. [34] Het zou ook belangrijk zijn te specificeren wat een nalaten zou kunnen zijn; dit zou bijvoorbeeld situaties kunnen omvatten, zoals het niet doorverwijzen van migranten die om internationale bescherming hebben verzocht naar de bevoegde autoriteiten. [35] De uitvoeringsvoorschriften van het klachtenmechanisme („de regels van het Agentschap inzake het klachtenmechanisme”) worden gepubliceerd op de webpagina van Frontex over de grondrechten. Het nieuwe klachtenmechanisme moet dubbelzinnigheid vermijden en zo expliciet zijn dat er geen richtsnoeren nodig zijn voor de toepassing ervan.

Procedures in het kader van het klachtenmechanisme

23. Op basis van de informatie die in het kader van dit onderzoek is geïnspecteerd, lijkt het duidelijk dat de eerste FRO en de daaropvolgende tussentijdse FRO ernaar streefden gebruik te maken van de tot hun beschikking staande klachtenregeling om de grondrechten van klagers te waarborgen. De ontvankelijkheid van klachten werd grondig beoordeeld en binnen een redelijke termijn uitgevoerd, aangezien Frontex vaak uitwisselingen moest uitvoeren met nationale autoriteiten, en soms met klagers, om de details van beschuldigingen te verduidelijken. De Ombudsman is echter van mening dat een formele termijn voor de toetsing van de ontvankelijkheid van klachten wenselijk zou zijn. Dit zou kunnen worden aangepakt in het kader van de herziening van de uitvoeringsbepalingen van het klachtenmechanisme.

24. Uit het door de Ombudsman onderzochte materiaal blijkt dat de FRO klagers grondige en tijdige uitleg heeft verstrekt over de wijze waarop hun klacht zou worden behandeld, met inbegrip van contactgegevens van de nationale autoriteit en het mensenrechtenorgaan waaraan hun klachten zijn doorgezonden. Wanneer klachten niet-ontvankelijk waren, lichtte de FRO de redenen toe en gaf hij advies over waar de klager zich om hulp kon wenden.



25. De FRO heeft klagers ook de mogelijkheid geboden om in bepaalde gevallen beroep in te stellen tegen zijn besluit over hun klacht. [36] De Ombudsman is echter van mening dat de mogelijkheid om beroep in te stellen meer geformaliseerd moet worden en dat dit de geloofwaardigheid van het mechanisme zou vergroten.

26. Uit het onderzochte materiaal blijkt dat de FRO tijdig en grondig handelt bij de toezending van ontvankelijke klachten aan nationale autoriteiten en mensenrechtenorganen, en bij de follow-up van de klachten. [37] Sluitingsbesluiten worden over het algemeen met redenen omkleed en overtuigend aangevoerd in termen van vermeende schendingen van de grondrechten. [38]

27. De FRO heeft de lidstaten aanbevelingen gedaan voor systemische verbeteringen. Zelfs indien de lidstaten de exclusieve bevoegdheid hebben om onderzoeken uit te voeren naar schendingen van de grondrechten bij Frontex-operaties door personeelsleden van hun nationale autoriteiten, is de FRO bevoegd onderzoeken te verrichten naar Frontex-activiteiten [39]. Daarbij heeft de FRO de plicht de aandacht te vestigen op overtredingen van nationale autoriteiten bij gezamenlijke operaties/operaties die door Frontex worden gecoördineerd. Daartoe is de Ombudsman ingenomen met het feit dat de slotbesluiten van de FRO ook aanbevelingen aan Frontex bevatten over wat het zou kunnen doen om ervoor te zorgen dat de lidstaten dergelijke kwesties in de toekomst vermijden.

28. Hoewel de aanbevelingen van de FRO niet bindend zijn, is de Ombudsman ingenomen met het feit dat Frontex gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen inzake systeemkwesties.

29. De uitvoerend directeur van Frontex is verplicht met de FRO samen te werken. [40] Te dien einde is de Ombudsman van mening dat de uitvoerend directeur waar mogelijk moet trachten gevolg te geven aan de aanbevelingen van de FRO. In ieder geval kan het besluit van de uitvoerend directeur over een klacht die hem door de FRO is toegezonden, worden aangevochten bij de Europese Ombudsman. [41]

30. De Ombudsman merkt op dat, hoewel aan het begin van het bestaan van het klachtenmechanisme de samenwerking van de FRO met de uitvoerend directeur en Frontex niet geheel bevredigend was, deze samenwerking in de loop der tijd is verbeterd. Uit een van de geïnspecteerde dossiers is gebleken dat de uitvoerend directeur contact heeft opgenomen met een nationale autoriteit en de raad van bestuur, om ervoor te zorgen dat de betrokken lidstaat gevolg geeft aan een door de FRO aan hem toegezonden klacht. [42] De Ombudsman vertrouwt erop dat deze aanpak zal worden voortgezet.

31. Uit de inspectie van de Ombudsman bleek dat er problemen waren met de samenwerking tussen de FRO en de nationale autoriteiten. [43] Er zijn vertragingen opgetreden bij de beantwoording van de nationale autoriteiten, en tot dusver hebben hun antwoorden geen bewijsmateriaal over de inhoud van de zaak opgenomen, zelfs niet in gevallen waarin de FRO uitdrukkelijk om bewijsmateriaal heeft verzocht. [44] Frontex moet overwegen duidelijkere bepalingen op te nemen in het nieuwe klachtenmechanisme ter uitvoering van de regels voor de follow-up van klachten op nationaal niveau [45], met name door een model voor antwoorden



aan de FRO te verstrekken.

32. Verordening 2019/1896 verplicht de nationale autoriteiten niet alleen te zorgen voor passende follow-up van door de FRO doorgestuurde klachten, maar ook om binnen een bepaalde termijn verslag uit te brengen aan de FRO over hun bevindingen en de follow-up van klachten. In het nieuwe klachtenmechanisme moet de huidige verplichte termijn voor de lidstaten worden gehandhaafd om binnen zes maanden na ontvangst van de klacht door de FRO aan de FRO verslag uit te brengen. Voor elk geval waarin een lidstaat niet voldoet aan de verplichting om verslag uit te brengen aan de FRO, moet de FRO de zaak kunnen voorleggen aan de raad van bestuur. Aangezien de Europese Commissie, die toezicht houdt op de nationale naleving van het EU-recht, in de raad van bestuur zit, zou dit een extra middel kunnen zijn om de naleving ervan te waarborgen.

33. Een tijdige en adequate follow-up van klachten is van essentieel belang. Indien een lidstaat geen tijdige en passende follow-up geeft, kan Frontex niet voldoen aan zijn verplichting uit hoofde van Verordening (EU) 2019/1896 om de betrokken lidstaat te verzoeken zijn personeel van de Frontex-activiteit onmiddellijk te ontslaan, indien blijkt dat zij de grondrechten of internationale beschermingsverplichtingen hebben geschonden. [46]

34. De uitvoeringsbepalingen van het klachtenmechanisme kunnen voorbeelden geven van mogelijke sancties voor lidstaten als zij niet samenwerken met de FRO, op basis van artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896. Om volledig te zijn, kunnen deze regels dus verwijzen naar de mogelijkheid voor de uitvoerend directeur om Frontex-activiteiten al dan niet op te schorten wanneer er sprake is van schendingen van de grondrechten, overeenkomstig artikel 46 van Verordening (EU) 2019/1896.

35. Hoewel de FRO niet uitdrukkelijk bevoegd is om initiatiefonderzoeken uit te voeren, maakt de FRO gebruik van twee procedures die in wezen dit doel dienen: „uitdrukking van bezorgdheid” en „imminent risk”. De procedure voor „imminent risk” stelt de FRO in staat om klagers te helpen wier klachten niet voldoen aan de procedurele vereisten voor ontvankelijkheid, maar wanneer de in de klacht verstrekte informatie een dreigend risico vormt op ernstige en onherstelbare schade aan hun grondrechten als gevolg van de activiteiten van Frontex. De procedure voor „uitdrukking van bezorgdheid” is van toepassing indien de door de FRO ontvangen informatie of een niet-ontvankelijke klacht vragen oproept die meer algemene gevolgen voor de grondrechten zouden kunnen hebben voor een Frontex-activiteit. [47] Beide procedures kunnen dienen om systemische problemen aan het licht te brengen. De FRO lijkt deze instrumenten op passende en doeltreffende wijze te gebruiken, met name de procedure voor „imminent risk” om klachten over schendingen van de grondrechten in het kader van terugkeeroperaties te behandelen.

Transparantie van het klachtenmechanisme

36. Het duurde twee jaar na de instelling van het klachtenmechanisme in 2016 om details over klachten te verstrekken in zijn jaarverslagen, maar de informatie blijft algemeen.



37. De FRO heeft periodieke activiteitenverslagen ingediend bij de raad van bestuur, maar deze zijn niet openbaar gemaakt. De FRO stelt ook gedetailleerde jaarverslagen samen („jaarverslagen voor individuele klachtenregeling”) over het mechanisme, maar deze worden ook niet gepubliceerd [48] .

38. Hoewel dit gebrek aan transparantie te betreuren is, heeft de FRO op grond van Verordening (EU) 2019/1896 [49] nu een wettelijke verplichting om haar eigen jaarlijkse activiteitenverslagen te publiceren, met inbegrip van informatie over de mate waarin de activiteiten van Frontex de grondrechten eerbiedigen. Deze verslagen moeten informatie bevatten over het klachtenmechanisme en de uitvoering van de grondrechtenstrategie.

39. Alleen de publicatie van deze verslagen zal echter niet volstaan om ervoor te zorgen dat Frontex aansprakelijk kan worden gesteld voor de acties van het mechanisme. Daartoe stelt de Ombudsman voor dat Frontex op zijn website de afsluitende besluiten van de FRO over klachten (zogenaamde „eindverslagen”) publiceert, indien nodig nadat de inhoud ervan is geanonimiseerd. [50]

Onafhankelijkheid van het klachtenmechanisme

40. De Ombudsman is van mening dat het klachtenmechanisme slechts even onafhankelijk kan zijn als de FRO.

41. Tijdens de eerste jaren van het bestaan van het klachtenmechanisme werd de FRO benoemd door de uitvoerend directeur en heeft hij ook verslag uitgebracht [51] . De FRO had geen leidinggevende taken, zoals werving of begroting. In deze omstandigheden moest de FRO zich beroepen op de steun van het adviesforum om de onafhankelijkheid van het klachtenmechanisme te waarborgen.

42. De Ombudsman is van mening dat de samenwerking van de FRO met het adviesforum [52] belangrijk is om de onafhankelijkheid van het mechanisme te waarborgen, en dat de twee entiteiten ernaar moeten streven hun samenwerking te versterken. Formele procedures om deze samenwerking te vergemakkelijken zijn daarom wenselijk.

43. Het besluit om de eerste FRO tijdens haar langdurige afwezigheid te vervangen door een lid van het kabinet van de uitvoerend directeur, riskeerde duidelijk de indruk te wekken dat de onafhankelijkheid van de FRO in gevaar kan komen. Door de procedures te volgen, heeft de tussentijdse FRO echter bijgedragen tot het waarborgen van de onafhankelijkheid van de activiteiten van de FRO.

44. Verordening 2019/1896 versterkte zowel de rol als de onafhankelijkheid van de FRO. De FRO wordt bijgestaan door de adjunct-FRO en ten minste 40 toezichthouders voor de grondrechten, die ter plaatse zullen optreden onder toezicht van de FRO. Aan de toezichthouders voor de grondrechten kunnen ook taken op het gebied van het klachtenmechanisme worden toegewezen. De onafhankelijkheid van de FRO werd bevestigd door de regels van de raad van bestuur in januari 2021. In het bijzonder moet de FRO



overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896 rechtstreeks aan de raad van bestuur en aan de uitvoerend directeur verslag uitbrengen over mogelijke schendingen van de grondrechten die door de grondrechtentoezichthouders aan de FRO zijn gemeld wanneer de FRO dat *nodig acht*". In de nieuwe uitvoeringsbepalingen voor het mechanisme moet rekening worden gehouden met dit verschil.

45. Het is betreurenswaardig dat Frontex vertraging heeft opgelopen bij de uitvoering van de belangrijke wijzigingen die bij Verordening (EU) 2019/1896 zijn ingevoerd. Frontex had ongeveer 13 maanden nodig om de nodige stappen te ondernemen, zodat de raad van bestuur de regels inzake de onafhankelijkheid van de FRO kon vaststellen en nog eens drie maanden om de procedure voor de benoeming van een nieuwe FRO af te ronden. De benoeming van de adjunct-FRO is bijgevolg vertraagd, aangezien de FRO aan die procedure moet deelnemen. [53] De 40 toezichthouders voor de grondrechten zijn nog niet benoemd, hoewel dit proces uiterlijk op 5 december 2020 had moeten zijn afgerond.

Hoe het klachtenmechanisme van toepassing is in niet-EU-landen

46. De Ombudsman is van mening dat Frontex, wanneer niet-EU-landen over slechte mensenrechtendossiers beschikken, hiermee rekening moet houden alvorens te trachten samen te werken en te onderhandelen over memoranda van overeenstemming met organen in de landen die nominaal verantwoordelijk zijn voor de mensenrechten.

47. Om het voor potentiële slachtoffers van schendingen van de grondrechten gemakkelijker te maken incidenten te melden in niet-EU-landen waar Frontex-operaties aan de gang zijn, moet Frontex in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het ontvangen van klachten en beslissen of zij de klacht aan de bevoegde nationale instantie moeten overdragen. In zijn memoranda van overeenstemming met de nationale mensenrechtenorganen van niet-EU-landen moet Frontex overwegen daartoe bepalingen op te nemen.

De rol van de grondrechtenfunctionaris

Antwoord van Frontex en de FRO

48. Frontex beschikt over drie mechanismen waarmee individuen schendingen van de grondrechten kunnen melden: het klachtenmechanisme, het SIR-mechanisme en het „toezichtmechanisme inzake het gebruik van geweld door statutair personeel”.

49. De FRO behandelt klachten over schendingen van de grondrechten als gevolg van acties of het verzuim om op te treden door personeelsleden die betrokken zijn bij de activiteiten van Frontex, alsook klachten over schendingen van de regels inzake het gebruik van geweld. De FRO moet ervoor zorgen dat incidenten waarbij geweld wordt gebruikt grondig worden onderzocht en de resultaten van die onderzoeken worden doorgegeven aan het adviesforum. [54] Het toezichtsmechanisme inzake het gebruik van geweld, parallel aan het



klachtenmechanisme, waarvoor de FRO verantwoordelijk is. Meldingen van incidenten waarbij geweld wordt gebruikt, worden dus aan de FRO doorgegeven.

50. Bovendien treedt de FRO op als coördinator wanneer er sprake is van een SIR in verband met mogelijke schendingen van de grondrechten.

Beoordeling van de Ombudsman

51. De Ombudsman neemt nota van het grote aantal taken waarvoor de FRO nu verantwoordelijk is op grond van Verordening (EU) 2019/1896. Naast management- en opleidingstaken en het omgaan met ernstige incidentenmeldingen en het klachtenmechanisme (waaronder klachten over het gebruik van geweld), heeft de FRO ook een reeks adviestaken. Deze adviestaken kunnen gebaseerd zijn op een specifiek verzoek of op eigen initiatief van de FRO, en omvatten het verstrekken van adviezen over verschillende Frontex-activiteiten (proefprojecten, projecten voor technische bijstand en ontwerpwerkafspraken met onder meer niet-EU-landen). De FRO volgt ook de monitoringverslagen van de gezamenlijke terugkeeroperaties, zowel aan de lidstaten als aan Frontex. De FRO evalueert ook de grondrechtenstrategie van Frontex.

52. Uit de meest recente periodieke verslagen over de activiteiten van de FRO [55] die aan de raad van bestuur zijn voorgelegd, blijkt dat de adviestaken van de FRO bestaan uit het verstrekken van opmerkingen en aanbevelingen over operationele plannen van Frontex en evaluatieverslagen van gezamenlijke operaties (met inbegrip van terugkeeroperaties). [56] Deze opmerkingen en aanbevelingen spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten in het kader van Frontex-operaties.

53. Het is echter van essentieel belang dat het advies van de FRO zoveel mogelijk wordt opgevolgd en dat de FRO dit controleert. Daartoe kunnen de jaarverslagen van de FRO een hoofdstuk bevatten over de concrete maatregelen die Frontex en de lidstaten naar aanleiding van de opmerkingen en aanbevelingen van de FRO hebben genomen.

54. Bovendien heeft de FRO weliswaar een aanzienlijke onafhankelijkheid ten aanzien van de werking van het klachtenmechanisme (waaronder de behandeling van klachten over het gebruik van geweld), maar hetzelfde kan niet worden gezegd met betrekking tot zijn rol ten opzichte van de SIR's in de context van grondrechtenkwesties. Uit de inspectie van de Ombudsman bleek dat de SIR een uitgebreid systeem is, waarbij veel deelnemers betrokken zijn, waarbij de rol van de FRO pas later in het proces begint. Dit kan de invloed van de FRO verminderen.

55. Een manier om dit te beperken zou kunnen zijn door ervoor te zorgen dat SIR's over de grondrechten rechtstreeks worden gerapporteerd aan de FRO, die de eerste beoordeling zou kunnen uitvoeren en indelen. De Ombudsman is dan ook verheugd dat Frontex gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de werkgroep grondrechten en juridische en operationele aspecten van operaties in de Egeïsche Zee, die is opgericht door zijn raad van bestuur [57], en de SIR-distributielijst zodanig zal wijzigen dat de FRO alle SIR's over de grondrechten ontvangt



[58] .

56. Het zou in overeenstemming zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur dat zodra de FRO SIR's ontvangt, de FRO een soortgelijke procedure zou kunnen gebruiken als die welke door het klachtenmechanisme wordt toegepast. Daartoe moeten de procedureregels van de FRO voor de behandeling van SIR's met betrekking tot vermoedelijke schendingen van de grondrechten openbaar worden gemaakt, samen met de uitvoeringsvoorschriften van het mechanisme.

Bijlage II: Klachten behandeld door de grondrechtenfunctionaris 2016-2019

[59]

In de door dit onderzoek bestreken periode hadden alle klachten betrekking op het personeel van de nationale autoriteiten die aan Frontex-operaties deelnamen; er waren geen klachten over de acties van Frontex-personeel.

1. Klachten 2016/17

In het verslag van de FRO over het gehele jaar 2017 en de periode tussen 6 oktober 2016 (toen het klachtenmechanisme werd ingesteld) en 31 december 2017 (*verslag grondrechtenfunctionaris van het klachtenmechanisme aan uitvoerend directeur en raad van bestuur*) gaf de FRO een overzicht van alle klachten die tijdens de verslagperiode werden ontvangen. Het ging om vijf ontvankelijke klachten en twaalf niet-ontvankelijke klachten.

Ontvankelijke klachten

A. De klacht betrof een operatie voor de terugkeer van migranten per vliegtuig („luchtovernameoperatie”) van Griekenland naar Turkije, die op 20 oktober 2016 werd gefinancierd door Frontex. De klagers, die werden vertegenwoordigd door een vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, waren een gezin van zes Syrische onderdanen (waaronder vier kinderen), die formeel asiel hadden aangevraagd bij de Griekse autoriteiten. Zij beweerden schending van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten (recht op asiel), artikel 24 (rechten van het kind) en artikel 19 (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting of uitlevering). Op 15 februari 2017 heeft de FRO de klacht doorgestuurd naar de Griekse autoriteit, die tegen het einde van de verslagperiode (30 december 2017) niet had geantwoord.

B. De klacht betrof een operatie om migranten per boot terug te sturen (overnameoperatie [60]) van Griekenland naar Turkije, die werd gefinancierd door Frontex en gepland was voor 27 april 2017. Klager, een Iraanse onderdaan, heeft asiel aangevraagd in Griekenland en zijn verzoek was op het moment van zijn geplande verwijdering aanhangig bij de nationale rechter. Hij beweerde schending van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten (recht op asiel) en artikel 19 (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting of uitlevering). De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Griekse autoriteit. De Griekse autoriteit heeft de operatie



geannuleerd om klager terug te sturen naar Turkije.

C. De klacht betrof een overnameoperatie van Griekenland naar Turkije, die gepland stond voor 25 mei 2017 en gefinancierd werd door Frontex. Klager, een Pakistaanse onderdaan, heeft asiel aangevraagd in Griekenland. Zijn beroep tegen de negatieve beslissing over zijn asielverzoek was bij de nationale rechter aanhangig op de datum van de geplande operatie. Hij beweerde schending van artikel 18 van het Handvest (recht op asiel) en artikel 19 (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting of uitlevering). De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Griekse autoriteit. De Griekse autoriteit heeft de overname van klager geannuleerd.

D. De klacht betrof de grenscontroles aan de grensdoorlaatpost per spoor in Terespol (Polen). Klager, een Russisch onderdaan, beweerde dat hij herhaaldelijk probeerde een verzoek om internationale bescherming in te dienen aan de grens, maar ze werden allemaal afgewezen, en hij werd teruggestuurd naar Belarus. Hij beweerde schending van artikel 18 van het Handvest (recht op asiel) en artikel 41 (recht op behoorlijk bestuur). De Poolse autoriteit heeft de FRO meegedeeld dat klager geen geldig visum had en geen verzoek om internationale bescherming had ingediend, maar economische redenen had aangevoerd om Polen binnen te komen. De zaak was aan het einde van de verslagperiode aanhangig. De FRO vroeg om aanvullende informatie.

E. De klacht betrof een gezamenlijke terugkeeroperatie van Hongarije naar Afghanistan van 20 november 2017. Klager, een Afghaans staatsburger, beweerde dat hij uit Hongarije was teruggekeerd terwijl zijn beroep aanhangig was bij de rechtbank. Hij voerde aan dat artikel 19 van het Handvest van de grondrechten (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting of uitlevering) en artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces) zijn geschonden. De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Hongaarse autoriteit. De zaak was aan het einde van de verslagperiode aanhangig.

Niet-ontvankelijke klachten

Zeven klachten waren niet-ontvankelijk omdat zij geen betrekking hadden op een Frontex-activiteit of omdat er geen betrokkenheid/aanwezigheid was van door Frontex ingezette functionarissen.

Drie klachten betroffen de Bulgaarse autoriteiten (één klacht van 22 inwoners van Sri Lanka en één klacht van een Ghanese burger betroffen een verlengde detentie zonder reden; de derde klacht was afkomstig van een andere groep Sri Lankaanse burgers over hun deportatie). De FRO heeft de drie klachten doorgestuurd naar de Bulgaarse ombudsman en UNHCR.

Er was een klacht van een Syrische vluchteling in Moria (Griekenland) in afwachting van zijn terugkeer naar en overname door Turkije. Hij heeft tegen het terugkeerbesluit beroep ingesteld bij de nationale rechter. Frontex was er niet bij betrokken. De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Griekse ombudsman.

Twee klachten hadden betrekking op grenscontroles aan de Pools-Belarische grens. De FRO



heeft deze klachten doorgestuurd naar de Poolse ombudsman en de Poolse grenswacht. Er was ook een klacht over de controles aan de Litouws-Russische grens. De door Frontex ingezette functionarissen waren niet bij deze klachten betrokken.

Twee klachten waren anoniem en niet-ontvankelijk omdat zij geen betrekking hadden op personen die rechtstreeks door een Frontex-activiteit werden getroffen. Een daarvan, met betrekking tot de voorwaarden voor migranten die op het eiland Chios (Griekenland) arriveren, werd door de FRO behandeld als „uiting van bezorgdheid”. De FRO informeerde de uitvoerend directeur van Frontex over de problemen en nam contact op met de Griekse autoriteiten.

Twee niet-ontvankelijke klachten hadden geen betrekking op schendingen van de grondrechten: een klacht van een journalist over de weigering om een overnameoperatie in Lesbos op te nemen; en een klacht van een EU-burger over de lange wachttijd om de Hongaars-Servische grens over te steken.

2. Klachten in 2018

In het verslag 2018 van de FRO (*Jaarverslag Individueel Klachtenmechanisme*) gaf de FRO een overzicht van de in dat jaar ontvangen klachten. Drie klachten werden ontvankelijk verklaard, waarbij de nationale procedures ten tijde van het verslag liepen. Zeven klachten werden niet-ontvankelijk verklaard.

Ontvankelijke klachten

A. De klacht werd overgedragen vanaf 2017, aangezien de zaak niet was afgesloten. De klacht betrof een door Frontex gecoördineerde operatie om migranten per vliegtuig (luchtvernameoperatie) van Griekenland naar Turkije terug te sturen, die op 20 oktober 2016 plaatsvond. De klagers waren een gezin van zes personen (waaronder vier kinderen) die de Griekse autoriteiten formeel hadden meegedeeld dat zij asiel zochten in Griekenland. Zij beweerden schending van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten (recht op asiel), artikel 24 (rechten van het kind) en artikel 19 (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting of uitlevering). De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Griekse autoriteit, die niet binnen de toepasselijke termijn heeft geantwoord.

B. De vertraging in het antwoord van de Griekse autoriteit bij de behandeling van klacht A leidde tot een tweede klacht van dezelfde klagers over de vertraging.

C. De klacht betrof een gezamenlijke terugkeeroperatie van Spanje naar Colombia, die plaatsvond op 26 september 2018. De klager beweerde schending van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten (menselijke waardigheid) en artikel 4 (verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing) in het kader van zijn terugkeer. De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Spaanse politie. Na het eerste antwoord van de Spaanse politie stelde de FRO aanvullende vragen.

D. De klacht betrof incidenten met een gezamenlijke operatie inzake grenscontroles aan de



Pools-Belarussische grens op 3 september 2018. Klager is een persoon met een handicap en beperkte mobiliteit, die beweerde dat hij het slachtoffer was van een schending van artikel 26 van het Handvest van de grondrechten (integratie van personen met een handicap). De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Poolse autoriteit (National Focal Point). De zaak is in behandeling.

Niet-ontvankelijke klachten

Zeven klachten waren niet-ontvankelijk omdat zij geen betrekking hadden op de activiteiten van Frontex.

De FRO heeft twee niet-ontvankelijke klachten toegezonden aan de Poolse Ombudsman en de Poolse raadswacht: een over de detentie zonder reden van een niet-EU-burger die met de trein van Duitsland naar Polen reist, en de tweede over de 10 uur vertraging bij het controleren van een gezin aan de Pools-Oekraïense grens.

Twee klachten betroffen moeilijkheden voor personen die Italië binnenkwamen. Een andere klacht werd ingediend door een EU-burger die regelmatig werd gestopt aan de Spaans-Marokkaanse grens. Een andere klacht betrof controles aan de Kroatische grens met Bosnië en Herzegovina.

De FRO heeft één anonieme klacht ontvangen, die geen betrekking had op een Frontex-activiteit.

3. Klachten in 2019

In het verslag van de FRO over 2019 (*Jaarverslag Individueel Klachtenmechanisme*) gaf de FRO een overzicht van de in dat jaar ontvangen klachten. Zeven klachten werden ontvankelijk verklaard. De klachtenprocedure is afgerond met betrekking tot drie van deze klachten, en de procedure voor de overige vier loopt nog. Elf klachten werden niet-ontvankelijk verklaard.

Ontvankelijke klachten

A. De klacht betrof een gezamenlijke terugkeeroperatie (per vliegtuig) vanuit Boedapest, gepland op 7 mei 2019. Drie gezinnen (zestien personen, waaronder kinderen en vrouwen in kwetsbare situaties) zouden uit Hongarije worden teruggestuurd. Zij hadden echter asiel aangevraagd in Hongarije en hun beroep was in behandeling. Zij voerden aan dat hun terugkeer in strijd zou zijn met het EU-asielrecht, aangezien hun asielerzoeken niet op hun merites waren onderzocht, maar slechts niet-ontvankelijk waren verklaard op grond van een specifieke bepaling van Hongarije die volgens hen in strijd is met het EU-asielrecht. De FRO heeft de Hongaarse autoriteit om een antwoord gevraagd. De Hongaarse autoriteit: ontkende dat er sprake was van schendingen van de grondrechten; beklemtoonde dat de rechten van klagers door het Asielbureau en de nationale rechter werden geëerbiedigd; verklaarde dat de omstandigheden waaronder de gezinnen in de transitzone waren gehouden, toereikend waren; verklaarde dat de klagers Hongarije vrijwillig naar Servië hadden verlaten voordat het besluit om



hen terug te sturen daadwerkelijk werd toegepast.

B. De klacht betrof een gezamenlijke operatie „Focal Points 2019 Land” aan de doorlaatpost Roszke (Hongarije), waarbij twee personen zich schuldig maakten aan mishandeling door een Hongaarse grenswachter. De Hongaarse autoriteit heeft de FRO meegedeeld dat de verklaringen van klagers in strijd waren met een verklaring van de vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Toezicht, dat verantwoordelijk is voor de grenswacht; en dat de omstandigheden niet konden worden vastgesteld.

C. De klacht betrof de gezamenlijke operatie „Coördinatiepunten 2019 Air” op de luchthaven van Kutaisi (Georgië). De klagers (twee gezinnen) beweerden verbale mishandeling en schending van hun recht op behoorlijk bestuur door nationale functionarissen die Frontex voor die operatie heeft ingezet. De FRO heeft de klacht doorgestuurd naar de Franse en Italiaanse nationale contactpunten.

D. De klacht betrof de gezamenlijke operatie „Focal Points 2019 Land” aan de grensdoorlaatpost in Terespol (Polen). Klager beweerde mondelinge mishandeling door een Poolse grenswachter. De Poolse grenswacht heeft de FRO meegedeeld dat zij een onderzoek hebben uitgevoerd en constateerden dat er geen sprake was van schending van de rechten van klager, en dat de perceptie daarvan mogelijk te wijten was aan taalbarrières.

E. De klacht betrof een gezamenlijke terugkeeroperatie, gefinancierd door Frontex (via de lucht) vanuit Zweden, gepland voor 12 november 2019. Klager beweerde dat de vlucht zijn gezondheid ernstig zou ondermijnen. Klager heeft een medische verklaring ingediend ter staving van zijn claim. De Zweedse autoriteit antwoordde de FRO dat klager herhaaldelijk beroep had aangetekend tegen zijn terugkeer en dat de resultaten altijd negatief waren geweest, aangezien medische beoordelingen zijn beweringen niet bevestigden. Uiteindelijk werd klager niet teruggestuurd.

F. De klacht betrof de terugkeer van een persoon uit Lesbos (Griekenland) naar Turkije in het kader van een door Frontex gefinancierde operatie die was gepland voor 15 november 2019. Klager beweerde schending van artikel 18 van het Handvest van de grondrechten (het recht op asiel), artikel 47 (recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces) en artikel 19 (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting en uitlevering). De zaak is aanhangig bij de Griekse autoriteiten.

G. De klacht betrof een gezamenlijke terugkeeroperatie door de lucht, vanuit Zweden, gefinancierd door Frontex en gepland voor 9 december 2019. Klager beweerde dat hij zou worden teruggestuurd naar een land waar hij nooit was geweest, in strijd met artikel 19 van het Handvest van de grondrechten (bescherming in geval van verwijdering, uitzetting en uitlevering). De Zweedse autoriteit heeft de FRO meegedeeld dat het Zweedse migratieagentschap het asielverzoek van klager had onderzocht en een negatieve beslissing had gegeven, en dat zijn beroep bij de rechtbank was afgewezen. Op het moment dat de Zweedse autoriteit antwoordde, was klager nog steeds in Zweden.



Niet-ontvankelijke klachten

Zeven klachten waren niet ontvankelijk omdat zij geen verband hielden met enige activiteit van Frontex, en twee waren niet-ontvankelijk omdat zij geen betrekking hadden op schendingen van de grondrechten. Drie van de klachten betroffen de controles aan de grenzen (aan de landgrenzen tussen Marokko-Spanje en Polen-Oekraïne); op luchthavens in Italië en Denemarken; en aan de zeegrens in Tarifa (Spanje). Er zijn twee klachten ingediend door gezinnen: een klacht betrof een familie die beweerde dat zij geen tent hadden in het vluchtelingenkamp in Moria (Griekenland); een andere klacht betrof de wachttijd aan de Griekse grens. Een klacht werd ingediend door twee leden van het Frontex-team in Almeria (Spanje) tegen een ander teamlid, wegens vermeende beledigingen. Een klacht ging over mishandeling van bewoners door twee personeelsleden in het kamp voor vluchtelingen in Drama (Griekenland).

Bijlage III: Bewustmakingsactiviteiten van Frontex

1. Op basis van gegevens over de nationaliteit van personen die aan de grenzen van de EU aankomen en de landen waarnaar de door Frontex gesteunde gedwongen terugkeer wordt gedaan, heeft Frontex een lijst opgesteld van de meest voorkomende talen van potentiële klagers voor het klachtenmechanisme. Het klachtenformulier is nu beschikbaar op de website van Frontex in de dertien meest voorkomende talen [61]. De FRO kan ook klachten behandelen die in andere talen zijn ontvangen, met behulp van verschillende vertaaldiensten die beschikbaar zijn voor de EU-administratie. Te dien einde is Frontex voornemens het klachtenformulier op zijn website bij te werken om te vermelden dat een persoon een klacht in elke taal kan indienen. In de brochures die zij ter beschikking stelt aan personen die aan de grenzen van de EU aankomen, wordt reeds aangegeven dat zij een klacht in elke taal kunnen indienen.
2. Hoewel Frontex klagers aanmoedigt het onlineformulier te gebruiken, aanvaardt het ook schriftelijke klachten die per post of e-mail worden ingediend. Deelnemers aan Frontex-operaties moeten degenen helpen die klachten willen indienen en klachten aan de FRO willen doorgeven, zelfs als de klacht betrekking heeft op de deelnemers zelf. Dergelijke klachten worden momenteel niet ter plaatse geregistreerd, maar Frontex is van plan daartoe een mechanisme in te stellen.
3. Momenteel wordt een tool ontwikkeld om klachten rechtstreeks via smartphones in te dienen, met het eerste prototype in het Engels dat in het eerste kwartaal van 2021 beschikbaar zal zijn.
4. In 2017-20 heeft de FRO gewerkt aan het vergroten van het bewustzijn over het mechanisme door het produceren van publiek voorlichtingsmateriaal (een boekje en poster over het mechanisme) en het organiseren van opleidingen en workshops voor alle Frontex-medewerkers, alsook voor personeel van nationale autoriteiten en andere belanghebbenden. Het boekje is beschikbaar in 14 talen op de website van Frontex en is in 12



talen gedrukt. In het kader van gezamenlijke terugkeeroperaties heeft Frontex 12500 exemplaren van het boekje en 100 posters verspreid. De FRO overweegt het creëren van materiaal op maat voor kinderen over het mechanisme, evenals een video voor het grote publiek.

5. Het FRO-personeel heeft bezoeken ter plaatse uitgevoerd om het bewustzijn over het mechanisme te vergroten, maar het kan moeilijk zijn om potentiële klagers te bereiken, niet in de laatste plaats vanwege taalproblemen en de situatie ter plaatse. Waar mogelijk maakt de FRO gebruik van de faciliteiten van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) om boekjes en andere informatie beschikbaar te stellen, alsmede waar mogelijk nationale autoriteiten of maatschappelijke organisaties.

[1] Het Forum, dat in 2012 is opgericht, brengt belangrijke EU-instellingen, internationale en maatschappelijke organisaties samen om Frontex te adviseren op het gebied van grondrechten. <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/> [Link]

[2] Verordening 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> [Link].

[3] Nadere bijzonderheden over het aantal en de aard van de klachten zijn te vinden in bijlage II.

[4] Ernstige incidentenverslagen (SIR) zijn bedoeld om Frontex, de lidstaten en andere belanghebbenden zo spoedig mogelijk te informeren over „ernstige incidenten”, zoals beschreven in de „Frontex Serious Incident Catalogue”.

[5] Ernstige incidenten worden gedefinieerd als een gebeurtenis of gebeurtenis die van invloed kan zijn op of relevant kan zijn voor de Frontex-missie, het imago van Frontex en/of de veiligheid en beveiliging van deelnemers aan operaties, met inbegrip van schendingen van de grondrechten of het EU- of internationaal recht.

[6] Artikel 111 van Verordening (EU) 2019/1896.

[7] Artikel 109 van Verordening (EU) 2019/1896.

[8] Bijlage V bij Verordening (EU) 2019/1896.

[9] Artikel 110 van Verordening (EU) 2019/1896.

[10] De regels zijn vastgesteld door de raad van bestuur van Frontex („Besluit 6/2021 van de raad van bestuur van 20 januari 2021 tot vaststelling van bijzondere regels om de onafhankelijkheid van de grondrechtenfunctionaris en zijn of haar personeel te waarborgen”).



[11] De brief van de Ombudsman aan Frontex is beschikbaar op:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/134842>.

[12] beschikbaar op: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/137728>

[13] beschikbaar op: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[14] Ombudslieden van België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Noorwegen, Slowakije en Slovenië.

[15] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624> [Link]

[16] Overweging 104 van verordening 2019/1896: „(...) het mechanisme moet doeltreffend zijn en ervoor zorgen dat klachten naar behoren worden opgevolgd.(...)”

[17] De argumenten zijn ingediend in de brieven van de uitvoerend directeur van Frontex en de tussentijdse FRO, alsook door de tussentijdse FRO tijdens de inspectievergadering met het onderzoeksteam van de Ombudsman.

[18] In het kader van het onderzoek voerde de FRO aan dat de functionaris instrumenten nodig heeft om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten of Frontex tijdig, alomvattend en transparant reageren, en dat Frontex follow-up geeft wanneer geen antwoord is ontvangen.

[19] Met het oog hierop is Frontex momenteel bezig met het sluiten van memoranda van overeenstemming betreffende het mechanisme met de betrokken organen in Albanië en Montenegro.

[20] Artikel 109 , lid 4, van verordening 2019/1869.

[21] Zoals beschreven in bijlage I bij de beschikking.

[22] Artikel 38, lid 3, onder n), van Verordening (EU) 2019/1896.

[23] [CODE VAN CONDUCT — van toepassing op alle personen die deelnemen aan operationele activiteiten van Frontex \(europa.eu\)](#) [Link]

[24] Individueel klachtenmechanisme Jaarverslag 2018. Nog niet gepubliceerd.

[25] Zie de 53e opmerking van de Rekenkamer over een culturele bemiddelaar in haar controleverslag van 8 juni 2021 over Frontex:
<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/frontex-8-2021/en/#chapter3>

[26] Met uitzondering van de poster op het klachtenmechanisme wordt in het bestaande voorlichtingsmateriaal deze elementen onvoldoende benadrukt:
<https://frontex.europa.eu/accountability/complaints-mechanism/> [Link]



[27] Bijlage II bij dit besluit beschrijft een aantal van de betwiste situaties waarmee individuen worden geconfronteerd.

[28] Tien van de twaalf ombudsmannen die aan de Europese Ombudsman hebben geantwoord, verklaarden dat zij geen rechtstreeks klachten hebben ontvangen van personen die betrokken zijn bij Frontex-operaties, waaraan hun nationale autoriteiten hebben deelgenomen, over vermeende schendingen van de grondrechten.

[29] De Griekse ombudsman die het hoogste aantal klachten van migranten en vluchtelingen ontvangt over de inbreuken op hun rechten aan de EU-grenzen, in vergelijking met andere ombudsmannen, verklaarde in zijn tussentijds verslag „Vermeende pushbacks naar Turkije van vreemdelingen die in Griekenland zijn aangekomen om internationale bescherming te zoeken” dat van de 15 individuele klachten over de door hem onderzochte pushbacks er 12 zijn ingediend door ngo’s en één door een advocaat die namens individuen optreedt (<https://www.synigoros.gr/?i=human-rights.en.recentinterventions.791674>) . [\[Link\]](#)

[30] Het team van de Ombudsman heeft de ontwerpuitvoeringsvoorschriften van de CM geïnspecteerd, die Frontex als vertrouwelijk heeft aangemerkt.

[31] Aan de ene kant citeert het klachtenformulier uit verordening 2019/1896: “ *klachten worden vertrouwelijk behandeld door Frontex en de FRO [...] moeten bevestigen dat zij de FRO uitdrukkelijk toestemming geven om [hun] identiteit en persoonsgegevens (...) aan de bevoegde nationale autoriteiten en instellingen voor de grondrechten bekend te maken.* ” *Indien u besluit uw persoonsgegevens niet te delen, kan de klacht worden afgewezen door de bevoegde nationale autoriteiten en de mensenrechteninstelling .* ”

[32] Bijlage V, Verordening (EU) 2019/1896

[33] punt 4, onder „Klachtmechanisme”, bijlage V bij verordening 2019/1896: „*Iedereen kan via het in artikel 111 bedoelde klachtenmechanisme een klacht indienen om vermoedelijke inbreuken door statutair personeel die als teamleden worden ingezet, te melden van de regels inzake het gebruik van geweld die krachtens deze bijlage van toepassing zijn.*”.

[34] Tijdens de vergadering met het team van de Ombudsman verwees de tijdelijke FRO naar artikel 111.8 van Verordening (EU) 2019/1896 en verklaarde dat Frontex, wanneer een personeelslid van een nationale autoriteit de regels inzake het gebruik van geweld niet heeft nageleefd, de lidstaat moet verzoeken dat personeelslid van Frontex te verwijderen. Zie het verslag van de inspectievergadering op: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>.

[35] Tussen de inwerkingtreding van de verordening op 4 december 2020 die voorziet in een mogelijkheid om een klacht in te dienen over een verzuim om te handelen, en februari 2021 toen het antwoord aan de Ombudsman werd verstrekt, heeft de FRO geen klacht over een nalaten ontvangen. Zie het verslag over de inspectievergadering met de FRO:



<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[36] Overeenkomstig artikel 111, lid 5, van Verordening (EU) 2019/1896. Zie het verslag over de inspectievergadering met de tussentijdse FRO:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[37] Het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft de uitwisselingen tussen de FRO, nationale mensenrechtenorganen en nationale autoriteiten geïnspecteerd. Frontex achtte deze documenten vertrouwelijk.

[38] Het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft de besluiten van de FRO en de eindverslagen over zaken geïnspecteerd. Frontex achtte deze documenten vertrouwelijk.

[39] Artikel 109, lid 2, onder b), van Verordening (EU) 2019/1896.

[40] Artikel 111.6 van Verordening (EU) 2019/1896: „In geval van een geregistreerde klacht tegen een personeelslid van het Agentschap, beveelt de grondrechtenfunctionaris passende follow-up aan, met inbegrip van disciplinaire maatregelen, aan de uitvoerend directeur en, in voorkomend geval, doorverwijzing voor de inleiding van civielrechtelijke of strafrechtelijke procedures overeenkomstig deze verordening en het nationale recht. De uitvoerend directeur zorgt voor een passende follow-up en brengt binnen een bepaalde termijn en zo nodig met regelmatige tussenpozen daarna verslag uit aan de grondrechtenfunctionaris over de bevindingen, de uitvoering van disciplinaire maatregelen en de follow-up door het Agentschap naar aanleiding van een klacht.”

[41] Artikel 228 VWEU bepaalt dat de Europese Ombudsman klachten kan behandelen over gevallen van wanbeheer bij de activiteiten van de instellingen, organen en instanties van de Unie, met uitzondering van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat optreedt in zijn gerechtelijke rol.

[42] Artikel 111.7: „(...) Het Agentschap neemt een follow-up van de zaak indien van de betrokken lidstaat geen verslag is ontvangen. Indien de betrokken lidstaat binnen de vastgestelde termijn geen verslag uitbrengt of slechts een onduidelijk antwoord geeft, stelt de grondrechtenfunctionaris de uitvoerend directeur en de raad van bestuur daarvan in kennis.”

[43] Een zaak met betrekking tot de Griekse autoriteiten wordt genoemd in het algemene jaarverslag van Frontex voor 2018. De FRO heeft geen feedback van de Griekse autoriteiten ontvangen binnen de termijn die is vastgesteld in de geldende klachtenregeling (zes maanden na toezending van de klacht). De FRO concludeerde dat deze situatie de doeltreffendheid van het mechanisme in gevaar brengt. Een andere klacht over Griekenland is sinds november 2019 aanhangig bij de Helleense autoriteiten. Deze zaak zal volgens de ad interim verklaring van de FRO tijdens de vergadering met het team van de Ombudsman worden geregistreerd als afgesloten in het jaarverslag van de FRO over 2020 (zie verslag op: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>).



[44] Zie het verslag van de inspectievergadering van de Ombudsman op:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

[45] Het adviesforum heeft daartoe in zijn jaarverslag 2016 een aanbeveling gedaan.

[46] Artikel 111.8 van verordening 2019/1896.

[47] Zie bijlage II bij de beschikking. De FRO heeft bijvoorbeeld één niet-ontvankelijke klacht over de voorwaarden voor migranten die op Chios Island (Griekenland) aankomen, behandeld als „uiting van bezorgdheid”. De FRO informeerde de uitvoerend directeur van Frontex over de problemen en nam contact op met de Griekse autoriteiten.

[48] Frontex vond de verslagen voor 2018, 2019 en 2020 niet-vertrouwelijk tijdens de inspectie van de Ombudsman.

[49] Artikel 109 , lid 4, van Verordening (EU) 2019/1896.

[50] Het adviesforum suggereerde dit ook in zijn jaarverslag 2018.

[51] De FRO rapporteerde ook aan de raad van bestuur.

[52] In 2018 heeft het adviesforum van Frontex zijn bezorgdheid geuit over de regeling die is vastgesteld om de FRO tijdelijk te vervangen tijdens een periode van verlengd ziekteverlof, met name over de gevolgen voor de onafhankelijkheid van de FRO en mogelijke belangenconflicten. De raad van bestuur heeft op voorstel van de uitvoerend directeur een adviseur in het kabinet van de uitvoerend directeur benoemd als interim-FRO.

[53] Artikel 10, lid 9, van Verordening (EU) 2019/1896.

[54] Zoals uiteengezet in bijlage V bij verordening 2019/1896.

[55] Gecenseerd in het kader van de inspectie van de Ombudsman. Frontex verklaarde de verslagen „vertrouwelijk”.

[56] In een periode van zes maanden heeft de FRO bijvoorbeeld vijf verslagen over operationele plannen en tien verslagen over de evaluatieverslagen van Frontex over gezamenlijke operaties uitgebracht.

[57] Grondrechten en juridische operationele aspecten van operaties in de Egeïsche Zee, eindverslag van de werkgroep van de raad van bestuur van Frontex, 1 maart 2021.

[58]

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Documents/Frontex_Roadmap_WG_FRALO_Recommendati

[59] De bijlage bevat de informatie over klachten die de FRO heeft verstrekt in de jaarverslagen



van de FRO over 2017, 2018 en 2019. Het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft deze verslagen geïnspecteerd. Frontex verklaarde dat deze drie verslagen niet vertrouwelijk zijn. Alle overige documenten met betrekking tot klachten, die het onderzoeksteam van de Ombudsman heeft geïnspecteerd, zijn vertrouwelijk verklaard.

[60] Frontex gebruikt de term „overnameoperatie” om operaties te beschrijven om migranten terug te sturen naar het niet-EU-land van hun vertrek, waarmee de EU een overeenkomst heeft gesloten om migranten over te nemen.

Arabisch , Engels, Frans, Urdu, Tigrinya, Pashtu, Farsi, Spaans, Duits, Russisch, Koerdisch, Servisch en Albanees.