

Speciaal verslag van de Europese Ombudsman betreffende het onderzoek op eigen initiatief naar Frontex (OI/5/2012/BEH-MHZ)

Speciaal Verslag

Zaak OI/5/2012/BEH-MHZ - **Geopend op** 06/03/2012 - **Aanbeveling omtrent** 09/04/2013 -
Speciaal Verslag over 14/11/2013 - **Besluit over** 12/11/2013 - **Betrokken instelling**
Europees Grens- en kustwachtagentschap (Na een speciaal verslag gesloten zaken) |

Samenvatting

De aanbeveling van de Europese Ombudsman, die volgde op een onderzoek naar de eerbiediging van de mensenrechten en in het bijzonder van de eisen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is door Frontex [1] verworpen. De ombudsvrouw, Emily O'Reilly, vraagt het Europees Parlement via dit speciaal verslag om ondersteuning in deze zaak.

Het beleid inzake immigratie, met name illegale grensoverschrijdingen, brengt grote juridische en humanitaire uitdagingen voor de EU met zich mee. Het is bijna onvermijdelijk dat er spanningen ontstaan tussen het rechtmatig belang om immigratie te reguleren en de humanitaire plicht om illegale immigranten een veilige haven te bieden in afwachting van de juridische afhandeling van hun asielaanvraag. Frontex werkt nauw samen met de autoriteiten van de afzonderlijke lidstaten en heeft diensgevolge de lastige taak een balans te vinden tussen deze twee tegenstrijdige eisen. Al enige tijd bestaat er bezorgdheid over de gevolgen van de activiteiten van Frontex voor de mensenrechten. Deze punten van zorg kwamen scherper naar voren vanaf het moment dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in 2009 een juridisch bindend karakter kreeg.

In 2011 reageerde de EU hierop middels een verordening [2] waarin Frontex nadrukkelijk werd verzocht de werkzaamheden overeen te laten stemmen met het Handvest. Bovendien werd in de verordening bepaald dat Frontex administratieve regelingen moest treffen om naleving van het Handvest en controle op de naleving te stimuleren. Deze regelingen omvatten het opstellen van gedragscodes voor de Frontex-operaties, het benoemen van een grondrechtenfunctionaris en het oprichten van een adviesforum inzake grondrechten.

De voormalige Europese ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros, begon maart 2012 een



onderzoek op eigen initiatief naar de vorderingen van Frontex bij het nakomen van de verplichtingen op grond van het Handvest en de verordening van 2011. De Ombudsman verzocht het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbende partijen bij te dragen aan het onderzoek en ontving als antwoord 18 bijdragen.

De Ombudsman oordeelde [3] dat Frontex over het algemeen redelijke vorderingen maakte betreffende het nakomen van de verplichtingen op grond van het Handvest en de verordening. Zij kwam echter ook tot de bevinding dat Frontex geen regeling had om beweringen omtrent individuele gevallen van schendingen van grondrechten, die plaats zouden hebben gevonden in de loop van zijn werkzaamheden, te onderzoeken. De Ombudsman zag het ontbreken van een interne klachtenbehandeling als een grote tekortkoming in de organisatiestructuur van Frontex. Enerzijds betekende het ontbreken van een dergelijke regeling namelijk dat Frontex zich minder bewust zou zijn van punten van zorg of klachten over zijn manier van werken, en anderzijds hadden mensen met klachten niet de mogelijkheid om deze rechtstreeks door Frontex te laten behandelen.

De Ombudsman adviseerde Frontex een regeling in te stellen waarmee klachten van mensen van wie grondrechten door Frontex geschonden zouden zijn, rechtstreeks door dit agentschap behandeld zouden kunnen worden. Helaas besloot Frontex deze aanbeveling naast zich neer te leggen.

Een belangrijke factor in de houding van Frontex is dat individuele incidenten die het onderwerp worden van een klacht, uiteindelijk de verantwoordelijkheid zijn van de lidstaat waar het incident plaatsvindt. De Ombudsman aanvaardt niet dat Frontex geen verantwoordelijkheid wil nemen voor de handelingen van personeel dat onder de Frontex-vlag werkzaam is. Bij gelegenheid kan deze verantwoordelijkheid gedeeld worden met de afzonderlijke lidstaten, maar de opvatting dat Frontex geen verantwoordelijkheid draagt en dus geen klachten hoeft te behandelen over situaties waarbij het betrokken is, is niet houdbaar.

Het standpunt van de Ombudsman wordt gedeeld door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die april 2013 een resolutie aannam met de titel "Frontex: verantwoordelijkheden op het gebied van mensenrechten" ("Frontex: human rights responsibilities") [4]. In deze resolutie wordt de EU verzocht erop toe te zien dat haar lidstaten en Frontex hun verplichtingen betreffende mensenrechten naleven door, onder andere, een klachtregeling in te stellen voor personen die menen dat hun rechten geschonden zijn door Frontex. In zijn verslag aan de Commissie migratie, vluchtelingen en ontheemden van de Parlementaire Vergadering, merkte de rapporteur van de Raad van Europa op dat het standpunt van Frontex "een shortcut is die een oordeel van een rechterlijke toetsing niet zou doorstaan". De rapporteur kwam tot de conclusie dat Frontex een klachtregeling in moet stellen voor mensen op wie de werkzaamheden van Frontex invloed hebben [5].

De Ombudsman vraagt de steun van het Europees Parlement om Frontex ertoe te brengen naar de aanbeveling te handelen en een eigen klachtregeling in te stellen.



De achtergrond bij het onderzoek op eigen initiatief

1. Artikel 228 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verleent de Europese Ombudsman de bevoegdheid om op eigen initiatief onderzoek te verrichten naar de activiteiten van de instellingen, organen of instanties van de Unie.
2. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het Handvest van de grondrechten van de EU juridisch bindend geworden voor Frontex, een gespecialiseerd EU-agentschap dat het beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie bevordert, coördineert en ontwikkelt. Zijn volledige benaming luidt "het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie". De activiteitsgebieden van Frontex omvatten onder andere het coördineren van gezamenlijke operaties, het bieden van de mogelijkheid snel te reageren in de vorm van Europese grenswachtteams en het ondersteunen van de lidstaten bij gezamenlijke terugkeeroperaties.
3. Op 25 oktober 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) nr. 1168/2011 aangenomen ("de verordening") [6] , waarin expliciet is vastgelegd dat Frontex zijn taken zal vervullen met inachtneming van het Handvest van de grondrechten. De verordening vereist dat Frontex bepaalde administratieve mechanismen en instrumenten invoert om erop toe te zien en te bevorderen dat het agentschap de grondrechten eerbiedigt.
4. Gezien dit nieuwe juridische kader en het belang dat het maatschappelijk middenveld heeft bij het beheer van de EU van haar buitengrenzen, heeft de Ombudsman het nuttig geacht om middels een onderzoek op eigen initiatief, te trachten duidelijkheid te verkrijgen over de manier waarop Frontex bovengenoemde bepalingen uitvoert.

Het voorwerp van het onderzoek

5. De Ombudsman verzocht Frontex om een standpunt betreffende een aantal zaken: zijn Grondrechtenstrategie, zijn raadgevend forum en de rol van zijn grondrechtenfunctionaris [7] ; het actieplan waarmee de strategie wordt uitgevoerd; de gedragscodes van Frontex en de mogelijkheid om operaties stop te zetten en/of op te schorten.
6. Met betrekking tot de grondrechtenfunctionaris legde de Ombudsman Frontex, onder andere, de volgende vraag voor:

" Voorziet Frontex de bevoegdheid van de grondrechtenfunctionaris om kennis te nemen van klachten van burgers betreffende de eerbiediging van de grondrechten door lidstaten en/of Frontex?"

Het onderzoek



7. Op 6 maart 2012 begon de Ombudsman een onderzoek op eigen initiatief en verzocht hij Frontex om uiterlijk 31 mei 2012 zijn standpunt kenbaar te maken, hetgeen geschiedde op 17 mei 2012.
8. Gezien het voorwerp van het onderzoek stuurde de Ombudsman het standpunt van Frontex op 18 juni 2012 door naar het Bureau voor de grondrechten ("FRA" – *Fundamental Rights Agency*) en verzocht hij het bureau om uiterlijk 30 september 2012 opmerkingen te maken. Op 26 september 2012 heeft het FRA zijn opmerkingen ingediend.
9. Gezien het belang dat het maatschappelijk middenveld bij het onderzoek had, achtte de Ombudsman het ook passend en nuttig om andere belanghebbende partijen, in het bijzonder ngo's en andere organisaties met een specialisatie op dit gebied, uit te nodigen opmerkingen met betrekking tot het standpunt van Frontex in te dienen. Het standpunt werd op 19 juli 2012 op de website van de Ombudsman gepubliceerd, waarbij de uiterste termijn voor het indienen van opmerkingen werd gesteld op 30 september 2012.
10. De Ombudsman ontving 18 bijdragen van internationale organisaties, ngo's, een nationale ombudsman en particulieren [8] .
11. Op 9 april 2013 deed de Ombudsman Frontex een ontwerpaanbeveling met dertien aanbevolen acties met betrekking tot de kwesties die in het onderzoek op eigen initiatief waren behandeld. Op 25 juni 2013 maakte Frontex zijn uitgebreide standpunt met betrekking tot de ontwerpaanbeveling van de Ombudsman kenbaar.

De analyse en conclusies van de Ombudsman

Opmerking vooraf

12. In dit speciale verslag wordt alleen de rol van de grondrechtenfunctionaris behandeld. De andere zaken die in het onderzoek op eigen initiatief aan de orde zijn gekomen, en waar Frontex naar tevredenheid op heeft gereageerd, komen afzonderlijk aan bod in het besluit van de Ombudsman tot afsluiting van het onderzoek.
13. Het volgende deel van dit verslag geeft een samenvatting van het antwoord van Frontex, met betrekking tot de rol van de grondrechtenfunctionaris, op de brief van de Ombudsman ter opening van het onderzoek op eigen initiatief, en van de opmerkingen van belanghebbende partijen. Na dit deel volgt een uitleg van de motivering van de ontwerpaanbeveling van de Ombudsman.

Argumenten die Frontex aan de Ombudsman heeft voorgelegd en opmerkingen van belanghebbende partijen met betrekking tot de rol van de grondrechtenfunctionaris



14. Frontex verklaarde dat de grondrechtenfunctionaris in december 2012 is benoemd [9] . De grondrechtenfunctionaris is een onafhankelijke medewerkster in een toezichthoudende rol die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de raad van bestuur. Zij brengt ook regelmatig verslag uit aan het raadgevend forum en aan de uitvoerend directeur, die de benoemingsbevoegdheid heeft.

15. De grondrechtenfunctionaris en het raadgevend forum hebben toegang tot alle informatie die betrekking heeft op de grondrechten, en hun werkzaamheden zijn complementair. De grondrechtenfunctionaris oefent een toezichthoudende functie uit, het raadgevend forum biedt strategische ondersteuning en brengt de informatie in kaart. Tot de taken van de grondrechtenfunctionaris behoort, bijvoorbeeld, het bijdragen aan een doeltreffend mechanisme voor toezicht en het opstellen en bijhouden van een lijst met mogelijke schendingen van de grondrechten.

16. Voor wat betreft de identificatie van mogelijke schendingen van de grondrechten verwees Frontex naar een uitgebreide interne procedure en benadrukte i) de meldingsplicht voor alle deelnemers en de meldingsmogelijkheid van derde partijen; ii) de manier waarop gemelde informatie intern wordt verwerkt; en iii) de beoordeling van ontvangen informatie door de belanghebbenden. Frontex was van mening dat deze uitgebreide aanpak van de identificatie en preventie van mogelijke schendingen een passende respons op dergelijke schendingen mogelijk maakt en legde in dit verband de nadruk op het belang van gespecialiseerde training.

17. Met betrekking tot een klachtenregeling voor personen van wie de grondrechten zijn geschonden, wees Frontex op de mogelijkheid die derde partijen hebben om melding te maken van mogelijke schending van de grondrechten. Het agentschap benadrukte ook dat het alle klachten met betrekking tot een schending van de grondrechten in behandeling neemt en er *"passende aandacht"* aan besteedt. Tegelijkertijd onderstreepte Frontex dat het geen bevoegdheden heeft om over individuele gevallen te oordelen, aangezien die bevoegdheden aan de betrokken lidstaten toebehoren.

18. Voor wat betreft maatregelen die Frontex kan nemen in geval van vastgestelde schendingen van de grondrechten, verklaarde het agentschap dat het bijvoorbeeld *"bezorgde brieven of waarschuwingsbrieven naar betrokken lidstaten kan sturen, de kwestie op het niveau van de raad van bestuur kan bespreken of verslag uit kan brengen aan de Commissie, financiële steun kan verlagen of intrekken, disciplinaire maatregelen kan nemen en operaties kan opschorten of stopzetten, waarbij het stopzetten een ultieme maatregel is"*. Frontex verklaarde verder dat het, gezien de complexiteit van de operaties waarbij een aantal politieke en operationele zaken spelen, niet altijd passend is om een operatie op te schorten of stop te zetten, en dat de uitvoerend directeur een beslissing moet nemen op basis van de verslagen die zijn medewerkers hem voorleggen.

19. Frontex verklaarde dat de vraag of de grondrechtenfunctionaris kennis kan nemen van klachten van burgers met betrekking tot de grondrechten, naar verwachting pas beantwoord kan worden wanneer het mechanisme voor toezicht op de grondrechten volledig is uitgewerkt.



20. Verscheidene belanghebbenden hebben in opmerkingen aangegeven bezorgd te zijn over het huidige gebrek aan een doeltreffend mechanisme voor het behandelen van klachten met betrekking tot de operaties van Frontex. Tegelijkertijd benadrukken zij dat het nodig is dat Frontex wel in een dergelijk mechanisme voorziet, alsook in doeltreffende systemen voor toezicht en melding (zie in het bijzonder de bijdragen van Caritas Europa, Amnesty International, Meijers Committee, het Rode Kruis, Independent Monitoring Boards, het Europees Netwerk van juridische deskundigen (Trans Europe Experts), Jesuit Refugee Service Europe, en de Griekse ombudsman). In sommige bijdragen werd ook gewezen op een gebrek aan duidelijkheid wat betreft de middelen waarover de grondrechtenfunctionaris beschikt om doeltreffend toezicht te houden op de eerbiediging van de grondrechten, of werd de mening uitgesproken dat de rol van de grondrechtenfunctionaris daarvoor tekortschiet.

Evaluatie van de Ombudsman die leidde tot de ontwerpaanbeveling

21. In artikel 26 bis, lid 1, van de Frontex-verordening is vastgelegd dat Frontex een doeltreffend mechanisme moet invoeren om erop toe te zien dat bij alle activiteiten van het agentschap de grondrechten worden geëerbiedigd, om te voldoen aan zijn plicht om de grondrechten te bevorderen en te eerbiedigen.

22. Tegen de achtergrond van deze verplichting onderzocht de Ombudsman het standpunt van Frontex met betrekking tot i) een mogelijk mechanisme voor klachten over schendingen van de grondrechten door Frontex en/of de lidstaten, en ii) de rol die de grondrechtenfunctionaris daarbij vervult. In dit opzicht is akte genomen van de verklaring van Frontex in zijn standpunt dat de grondrechtenfunctionaris een actieve rol zal hebben bij het instellen van een concreet mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de grondrechten.

23. De Ombudsman was het niet eens met het standpunt van Frontex dat het invoeren van een meldings- en/of informatiesysteem voor schendingen van de grondrechten volstaat voor het volledig nakomen van zijn plichten met betrekking tot de grondrechten. Integendeel, meldingsplichten en klachtenmechanismen zijn geen alternatieven. Zij zijn eerder aanvullende middelen om te garanderen dat de grondrechten op doeltreffende wijze worden geëerbiedigd.

24. Bovendien zijn disciplinaire maatregelen op zichzelf niet voldoende om eerbiediging van de grondrechten te waarborgen.

25. Ten slotte begrijpt de Ombudsman dat Frontex, voor iedere operatie, een coördinerend functionaris benoemt, die toezicht houdt op de uitvoering van het operationele plan en de gedragscode en zo een sleutelrol vervult in de follow-up van meldingen van ernstige incidenten. Volgens de Ombudsman doet dit echter niets af aan de behoefte aan een werkelijke klachtenregeling die toegankelijk is voor alle betrokkenen, zoals deelnemers aan operaties die onder de Europese en nationale regelgeving verplicht zijn rekenschap af te leggen, en personen die direct te lijden hebben onder schendingen, alsook personen die kennis nemen



van deze schendingen en daarover een klacht willen indienen in het algemeen belang (journalisten, ngo's, etc.)

26. Daarom benadrukte de Ombudsman opnieuw het belang van een doeltreffende klachtenregeling bij Frontex.

27. In lijn met deze overweging kunnen er volgens de Ombudsman gegronde redenen zijn voor de grondrechtenfunctionaris om te overwegen individuele klachten over schending van de grondrechten in behandeling te nemen.

28. De behandeling van klachten door de grondrechtenfunctionaris met betrekking tot een activiteit van een functionaris van een lidstaat kan op zijn minst betekenen dat de klachten naar de bevoegde autoriteiten in de lidstaat worden doorgestuurd, of naar de nationale ombudsman die toezicht houdt op die autoriteiten. In dit verband noemde de Ombudsman een suggestie van de *Griekse ombudsman*, met betrekking tot gezamenlijke operaties en proefprojecten die Frontex samen met de Griekse autoriteiten uitvoert, dat een mechanisme voor toezicht op schending van de grondrechten op EU-niveau moet worden ingevoerd om "*schendingen van de grondrechten te kunnen onderzoeken en voorkomen*".

29. Voor wat betreft klachten met betrekking tot gedragingen van personeelsleden van Frontex herinnerde de Ombudsman eraan dat de Europese grenswachtteams niet alleen bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten, maar ook uit vertegenwoordigers van Frontex. Hoewel de Ombudsman kon aanvaarden dat medewerkers van Frontex niet gekwalificeerd zijn om grenscontroletaken te verrichten en alleen worden ingezet voor coördinatietaken ten behoeve van de samenwerking tussen de ontvangende lidstaat en de deelnemende lidstaten, was de Ombudsman van mening dat dit Frontex niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid voor de activiteiten van zijn personeel bij de uitoefening van de coördinatietaak.

30. In het licht van bovenstaande analyse deed de Ombudsman de volgende ontwerpaanbeveling aan Frontex:

Frontex zou moeten overwegen maatregelen te treffen die de grondrechtenfunctionaris in staat stellen om klachten in behandeling te nemen met betrekking tot de schending van de grondrechten bij alle activiteiten van Frontex, welke zijn ingediend door individuen die persoonlijk door de schending zijn getroffen, en in het algemeen belang.

Argumenten voorgelegd aan de Ombudsman na de ontwerpaanbeveling

31. In zijn uitvoerig toegelichte standpunt verklaarde Frontex dat het verantwoordelijk is voor activiteiten binnen zijn mandaat, maar niet voor overheidsactiviteiten van de lidstaten. Voor wat specifiek de grondrechtenfunctionaris betreft, stelde Frontex dat het oplossen van externe en individuele klachten niet binnen de bevoegdheden van de grondrechtenfunctionaris valt zoals vastgesteld in de verordening, aangezien de functionaris geen uitvoerende bevoegdheden



heeft. Hiertoe zijn andere instellingen bevoegd (zoals nationale en Europese rechtbanken).

32. Frontex voegde daaraan toe dat de grondrechtenfunctionaris op dit moment het systeem versterkt voor de behandeling van incidentmeldingen door deelnemers aan activiteiten die door Frontex worden gecoördineerd, door samen met andere organen binnen Frontex vermeende schendingen van de grondrechten te beoordelen en een archief van meldingen van incidenten op te richten.

33. De grondrechtenfunctionaris gebruikt verschillende externe informatiebronnen ter ondersteuning van haar grondrechtentoetsing. In de praktijk betekent dit dat aanvullende informatie over mogelijke schendingen die uit algemeen belang bekend worden gemaakt, al is meegenomen in de activiteiten van de grondrechtenfunctionaris en is gemeld, zoals aangegeven in de Frontex-verordening.

34. Klachten die rechtstreeks te maken hebben met activiteiten van Frontex kunnen dus worden beschouwd als een aanvullende informatiebron en toezichtactiviteiten in gang zetten.

De evaluatie van de Ombudsman na de ontwerpaanbeveling

35. De Ombudsman gaat ervan uit dat Frontex, zoals het terecht opmerkte in zijn uitgebreide standpunt, verantwoordelijk is voor de activiteiten binnen zijn mandaat, maar niet voor de overheidsactiviteiten van de lidstaten.

36. Deze theoretische verdeling van de verantwoordelijkheid voor mogelijke schendingen van de grondrechten aan de buitengrenzen van de EU doet echter niets af aan het feit dat de missie van Frontex de coördinatie vereist van gezamenlijke operaties, waarbij zowel het personeel van Frontex als dat van een of meerdere lidstaten betrokken is. De Ombudsman accepteert de verklaring van Frontex dat slechts een beperkt aantal van de eigen personeelsleden daadwerkelijk deelneemt in de operationele activiteiten in het veld. Feit blijft echter dat er vele functionarissen door de lidstaten worden uitgezonden en aan de grens aanwezig zijn en, voor zover de Ombudsman weet, armbanden dragen met het opschrift "Frontex" [10] .

37. Het is natuurlijk en redelijk dat personen die te maken hebben met een operatie van Frontex de conclusie trekken dat een functionaris met een dergelijke armband onder de verantwoordelijkheid van Frontex handelt. Personen die te maken krijgen met een operatie van Frontex hebben doorgaans te kampen met stress en zijn kwetsbaar, en van hen kan niet worden verwacht dat zij deze zonder twijfel complexe verdeling van verantwoordelijkheden zelf uitzoeken. Het is voor deze personen niet meer dan logisch om als eerste naar Frontex te stappen met klachten over schendingen van hun grondrechten.

38. Met de verdeling van verantwoordelijkheid zoals die in het uitgebreide standpunt staat beschreven in gedachten, zijn de volgende klachtscenario's te verwachten: i) klachten over het gedrag van medewerkers van Frontex waarvoor Frontex de verantwoordelijkheid op zich moet



nemen [11] ; ii) klachten over het gedrag van functionarissen die geen medewerkers zijn van Frontex, inclusief uitgezonden functionarissen die onder de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaten handelen maar die een armband van Frontex dragen; iii) klachten over de organisatie, uitvoering of gevolgen van een gezamenlijke operatie, die geen betrekking hebben op het gedrag van specifieke individuen.

39. Het is duidelijk dat Frontex gevallen uit de eerste categorie zelf in behandeling moet nemen. Voor wat betreft de tweede categorie kan Frontex zelf geen actie ondernemen. Het kan indieners van klachten echter wel ondersteuning bieden door de klachten snel door te sturen naar de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat of lidstaten, zoals de nationale ombudsmannen. Voor wat betreft de derde categorie is een passende reactie van Frontex afhankelijk van de specifieke klacht. In ieder geval is Frontex duidelijk in een betere positie dan een mogelijke indiener van een klacht om uit te zoeken wie verantwoordelijk is voor een inhoudelijke reactie op de klacht. In dit verband merkt de Ombudsman op dat Frontex, in zijn uitgebreide standpunt met betrekking tot de ontwerpaanbeveling, heeft toegezegd een vlotte afhandeling te bevorderen van mogelijke klachten die door migranten worden ingediend bij de autoriteiten van de betrokken lidstaten in de loop van de gezamenlijke operaties.

40. In zijn uitgebreide standpunt wees Frontex op zijn meldingssysteem van incidenten en stelde het dat ontvangen klachten kunnen worden beschouwd als een informatiebron en toezichtactiviteiten in gang kunnen zetten. Verder wees Frontex op de mogelijkheid tot het nemen van disciplinaire sancties. De Ombudsman herhaalt dat deze mechanismen, in lijn met de overwegingen die in de ontwerpaanbeveling zijn opgenomen (zie de paragrafen 29-30 hierboven), moeten worden gezien als een aanvulling op een klachtenmechanisme, en niet als vervanger daarvan.

41. Zoals Frontex opmerkte, is het juist dat andere instellingen, zoals de EU-rechtbanken en de nationale rechtbanken, bevoegd zijn, of zouden kunnen zijn, om de klachten af te handelen. De Ombudsman kan zich echter slechts met de grootste moeite voorstellen hoe de rechten van mensen die doorgaans in aanraking komen met de operaties van Frontex, waaronder onderschepte immigranten, kunnen worden geëerbiedigd gedurende een gerechtelijke procedure, gezien de verplichtingen op het gebied van tijd, vertegenwoordiging en kosten die doorgaans aan dergelijke procedures verbonden zijn, alsook de regels betreffende procesbevoegdheid.

42. Het is ook waar dat de Europese Ombudsman in staat is om klachten van wie dan ook tegen Frontex in behandeling te nemen, zelfs als die klacht wordt ingediend door iemand die geen burger of inwoner van de EU is, aangezien zij een onderzoek op eigen initiatief kan voeren.

43. Feit blijft echter dat het logisch is om eerst naar Frontex te stappen voor het indienen van een klacht. In het kader van een consistent standpunt van de Ombudsman moet iedere instelling die regelmatig in contact komt met personen die een reden kunnen hebben tot het indienen van een klacht, voorzien in een eerstelijns klachtenregeling waarmee problemen snel kunnen worden behandeld en opgelost, voordat deze personen, in het geval dat het probleem



niet wordt opgelost, zich moeten wenden tot andere verhaalmechanismen zoals ombudsmannen of rechtbanken.

44. In dit verband kan worden verwezen naar de Europese Investeringsbank (EIB), die na aanmoediging van het Europees Parlement een eerstelijns klachtenregeling heeft ingevoerd voor personen die te maken hebben met projecten die door de EIB zijn gefinancierd. Deze regeling, die is vastgelegd in een memorandum van overeenstemming tussen de EIB en de Europese Ombudsman, werkt goed en heeft de reputatie van de EIB en van de EU binnen de internationale ontwikkelingsgemeenschap verbeterd. Het zou zowel efficiënt zijn als in het belang van de reputatie van de Europese Unie om op het vlak van de grondrechten voor Frontex ook overeen te komen een eerstelijns klachtenregeling in te voeren.

45. De Ombudsman is van mening dat de grondrechtenfunctionaris, vanwege haar rol en functie, de natuurlijke contactpersoon zou kunnen zijn voor klachten die bij Frontex worden ingediend.

46. In dit verband neemt de Ombudsman akte van het standpunt van Frontex dat het oplossen van klachten niet binnen de bevoegdheden van de grondrechtenfunctionaris valt zoals die in de verordening zijn vastgesteld. De Ombudsman vindt dit een verrassend standpunt, aangezien artikel 26 bis, lid 3, naast de vermelding dat de grondrechtenfunctionaris regelmatig verslag uitbrengt en aldus bijdraagt tot het mechanisme voor toezicht op grondrechten, niet spreekt over zijn/haar functies en taken. Het lijkt er zelfs op dat de taakomschrijving van de grondrechtenfunctionaris is bepaald middels de desbetreffende kennisgeving van vacature, die door Frontex in april 2012 is gepubliceerd.

47. De Ombudsman is van mening dat het ruime mandaat van de grondrechtenfunctionaris dat in artikel 26 bis, lid 3, van de Frontex-verordening is opgenomen, Frontex in staat zou moeten stellen om de grondrechtenfunctionaris de bevoegdheid te verlenen individuele klachten te behandelen.

48. Het feit dat de grondrechtenfunctionaris "geen uitvoerende bevoegdheden heeft" betekent zeker niet dat hij/zij geen klachten in behandeling kan nemen. Sterker nog, de taakomschrijving van de grondrechtenfunctionaris zoals die in de kennisgeving van de vacature wordt omschreven, komt dicht in de buurt van de bevoegdheden die nodig zouden zijn om klachten te kunnen behandelen. In de kennisgeving van de vacature is opgenomen dat de grondrechtenfunctionaris onder meer corrigerende maatregelen moet vaststellen tegen mogelijke incidenten met betrekking tot de grondrechten, en steun moet bieden in andere kwesties met betrekking tot de grondrechten bij Frontex.

49. Ook merkt de Ombudsman op dat de competenties en kwalificaties van de huidige grondrechtenfunctionaris haar in staat stellen om de klachten op doeltreffende wijze af te handelen.

50. Tot slot benadrukt de Ombudsman dat de ervaring met de klachtenregeling van de Europese Investeringsbank een waardevolle bron van inspiratie zou kunnen zijn voor Frontex.



De Ombudsman heeft contact opgenomen met de desbetreffende diensten van de EIB, die bereid zijn om op dit vlak steun en advies te verlenen. Ook biedt de Ombudsman de medewerking van zijn eigen diensten aan, alsook het gebruik van de gevestigde samenwerkingskanalen binnen het Europees Netwerk van ombudsmannen, dat bestaat uit ombudsmannen en vergelijkbare organen in de 28 lidstaten en daarbuiten.

51. In het licht van het bovenstaande is de Ombudsman van mening dat Frontex een klachtenregeling moet invoeren om zijn verantwoordelijkheden op het gebied van grondrechten in overeenstemming met de beginselen van goed bestuur na te komen. De grondrechtenfunctionaris kan deze functie bekleden en moet daarvoor de beschikking krijgen over de benodigde middelen. Gezien het belang van deze kwestie voor de personen die te maken krijgen met operaties die door Frontex worden gecoördineerd, verzoekt de Ombudsman in dit verband om steun van het Parlement.

De aanbeveling van de Ombudsman

De Ombudsman doet Frontex daarom de volgende aanbeveling:

Frontex moet een regeling invoeren voor de behandeling van klachten met betrekking tot schending van de grondrechten in alle gezamenlijke operaties waaraan het deelneemt. De regeling moet het mogelijk maken kennis te nemen van klachten van personen die beweren persoonlijk te zijn getroffen, of die een klacht indienen in het algemeen belang. Deze functie kan worden toegewezen aan de grondrechtenfunctionaris, die daarvoor de beschikking moeten krijgen over de benodigde middelen.

Het Europees Parlement zou de goedkeuring van een dienovereenkomstige resolutie kunnen overwegen.

Emily O'Reilly

Gedaan te Straatsburg op 7 november 2013

[1] Frontex (het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie) is in 2004 opgericht.

[2] Verordening (EU) nr. 1168/2011

[3] De ontwerpaanbeveling van de Ombudsman wat betreft dit onderzoek is beschikbaar via deze link:

<http://www.ombudsman.europa.eu/nl/cases/draftercommendation.faces/en/49794/html.bookmark>
[Link]



[4] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19719&Language=EN> [Link]

[5] <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19547&Language=EN> [Link]

[6] Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, PB 2011 L 304, blz. 1.

[7] Artikel 26 bis van de verordening luidt als volgt:

" 1. Het agentschap stelt zijn Grondrechtenstrategie op, werkt die nader uit en past die toe. Het agentschap voert een doeltreffend mechanisme in om erop toe te zien dat bij alle activiteiten van het agentschap de grondrechten worden geëerbiedigd.

2. Het agentschap richt een adviesforum op dat de uitvoerend directeur en de raad van bestuur bijstaat op het gebied van grondrechten. Het agentschap verzoekt het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, het Bureau voor de grondrechten, het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen en andere betrokken organisaties om aan het adviesforum deel te nemen. Op voorstel van de uitvoerend directeur besluit de raad van bestuur over de samenstelling en de werkmethode van het adviesforum en over de wijze waarop aan het forum informatie wordt toegezonden. Het adviesforum wordt geraadpleegd over de verdere ontwikkelingen en uitvoering van de Grondrechtenstrategie, de gedragscode en de gemeenschappelijke basisinhoud.

Het adviesforum stelt een jaarverslag van zijn activiteiten op. Dat verslag wordt openbaar gemaakt.

3. De raad van bestuur stelt een grondrechtenfunctionaris aan; deze beschikt over de nodige kwalificaties en ervaring op het gebied van grondrechten. Hij is onafhankelijk in de uitvoering van zijn taken als grondrechtenfunctionaris en rapporteert rechtstreeks aan de raad van bestuur en het adviesforum. Hij brengt regelmatig verslag uit en draagt aldus bij tot het mechanisme voor toezicht op grondrechten."

[8] Na toestemming van de bijdragende partijen zijn de ontvangen bijdragen op de website van de Ombudsman beschikbaar gesteld.

[9] Volgens een persbericht op de website van Frontex werd mevrouw Inmaculada Arnaez Fernandes op 27 september 2012 als eerste grondrechtenfunctionaris benoemd. Zie <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm> [Link].

[10] Zie <http://www.frontex.europa.eu/photo/rabit-operation-greek-turkish-border-vUmhJs> [Link]

[11] Artikel 41, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

