

Grondrechten op luchthavens: grenscontroles op vijf internationale luchthavens in de Europese Unie

Samenvatting

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie omvat rechten die van bijzonder belang zijn tijdens grenscontroles, waarvan de belangrijkste de volgende zijn: menselijke waardigheid (artikel 1), het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7), de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), het recht op asiel en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikelen 18 en 19), non-discriminatie (artikel 21), de rechten van het kind (artikel 24), het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47).

Internationale luchthavens zijn voor onderdanen van derde landen de belangrijkste punten van binnenkomst in de Europese Unie (EU). Op vijf van de grootste internationale luchthavens van de EU komen jaarlijks in totaal meer dan honderd miljoen onderdanen van derde landen aan. Deze luchthavens zijn: Charles de Gaulle-Roissy in Parijs (Frankrijk), Fiumicino in Rome (Italië), Frankfurt Airport in Frankfurt am Main (Duitsland), Manchester Airport in Manchester (Verenigd Koninkrijk) en Schiphol in Amsterdam (Nederland). In het verslag van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) over *grondrechten op luchthavens: grenscontroles op internationale luchthavens in de Europese Unie* en in deze samenvatting wordt onderzocht hoe onderdanen van derde landen op deze luchthavens worden behandeld tijdens controles bij binnenkomst in de EU. De nadruk ligt daarbij op de taken van grenswachters, en het doel is om zichtbaarheid te geven aan de grondrechtenvraagstukken die zich in het kader van deze

inreiscontroles voordoen, die tot dusver weinig aandacht hebben gekregen. De verslagen vloeien voort uit het FRA-project inzake de behandeling van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen van de EU, dat deel uitmaakte van de werkprogramma's van het FRA voor de jaren 2010-2012.

De meeste onderdanen van derde landen die op genoemde luchthavens aankomen worden toegelaten tot de EU, al moeten sommigen daarvoor eerst een uitgebreide tweede controle ondergaan. Anderen hebben mogelijk internationale bescherming nodig en worden doorverwezen naar beschermingsdiensten. Een klein aantal wordt na een gedetailleerde controle van de naleving van de inreisvoorwaarden afgewezen. Zij kunnen in bijvoorbeeld transit- of speciale ruimten verblijven totdat alle gegevens zijn geverifieerd, het weigeringsbesluit definitief is en er een terugkeervlucht beschikbaar is.

In het Handvest van de grondrechten van de EU zijn diverse rechten verankerd die relevant zijn tijdens de verschillende fasen van grenscontroles. Deze rechten omvatten het recht op menselijke waardigheid, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de bescherming van persoonsgegevens, het recht op asiel en bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering, non-discriminatie, de rechten van het kind, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Veel van deze rechten zijn ook vastgelegd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en in op het niveau van de Verenigde Naties vastgestelde mensenrechteninstrumenten. In nationale en EU-wetgeving tot regulering van de grenscontroles worden de grondrechtelijke verplichtingen die verband houden

met grenscontroletaken nader gespecificeerd. Hoewel het EU-recht op de luchthaven van Manchester slechts gedeeltelijk van toepassing is, blijven de grondrechten gegarandeerd krachtens het nationale recht van het Verenigd Koninkrijk en de mensenrechtenverdragen waarbij het Verenigd Koninkrijk partij is.

Aangezien naleving van de grondrechten een essentieel onderdeel van het Schengenacquis is, moet deze naleving ook aan regelmatige Schengenevaluaties worden onderworpen. De betekenis van de verplichtingen uit hoofde van de grondrechten met betrekking tot specifieke operationele taken is echter niet altijd even duidelijk. In deze samenvatting wordt onderzocht hoe verplichtingen uit hoofde van de grondrechten worden vertaald naar praktische

grensbeheertaken op luchthavens. Er wordt gewezen op uitdagingen en op veelbelovende praktijken waarin de naleving van grondrechten is geïntegreerd in operationele taken op een wijze die de effectiviteit van grenscontroles niet hindert, maar juist versterkt.

In het verslag en in deze samenvatting wordt ingezoomd op de grondrechten tijdens alle fasen van grenscontroles: controles vóór de grens op basis van door luchtvaartmaatschappijen voorafgaand aan de inreis verstrekte gegevens, controles bij de gate of in het vliegtuig bij aankomst, eerstelijnscontroles om de geldigheid van de naleving van inreisvoorwaarden te verifiëren en tweedelijnscontroles indien een grondigere verificatie nodig is.

Verzamelen van gegevens en dekking

De hierna volgende bevindingen zijn gebaseerd op veldwerk, dat onder meer het invullen van een vragenlijst door en interviews met passagiers uit derde landen, grenswachters en andere belanghebbenden omvatte, alsmede niet-participatieve waarnemingen en bureauonderzoek.

Hiertoe heeft het FRA een onderzoeksconsortium onder leiding van het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in de arm genomen, dat het merendeel van het veldwerk heeft verricht. Het consortium ontving 274 ingevulde vragenlijsten van onderdanen van derde landen die werden onderworpen aan tweedelijnscontroles terwijl ze op doorreis waren of aankwamen op de luchthavens (110 vrouwen en 164 mannen). Daarnaast werden 92 kwalitatieve interviews met een verschillende lengte gehouden met onderdanen van derde landen die werden onderworpen aan tweedelijnscontroles (59 mannen, 32 vrouwen, 1 transgender), waaronder 19 asielzoekers. Ook werden 28 kwalitatieve interviews met hoofden van ploegendiensten van grenswachters gehouden, evenals 40 kwalitatieve interviews met andere belanghebbenden,

zoals luchthavenbedrijven of gezondheidsdiensten op luchthavens. Tijdens het veldwerk heeft FRA 223 vragenlijsten uitgereikt aan grenswachters (164 mannelijke en 59 vrouwelijke functionarissen) en waarnemingen verricht bij grenscontroles. Al het veldwerk is verricht in 2012. Op basis van de initiële verslagen van het gecontracteerde consortium, die door het FRA zijn geëvalueerd en geconsolideerd, heeft het FRA een vergelijkend verslag opgesteld. Frontex, het EU-agentschap dat belast is met de coördinatie en ontwikkeling van het Europees grensbeheer, heeft eveneens een bijdrage aan het onderzoek geleverd.

Vanwege de over het geheel genomen beperkte omvang van de steekproeven kunnen de onderzoeksresultaten niet als representatief worden beschouwd. De resultaten zijn echter nuttig in de zin dat ze nauwkeurig aan het licht brengen welke grondrechtenkwesties gevolgen kunnen hebben voor passagiers tijdens grenscontroles op luchthavens. De vergelijkbaarheid wordt verder beperkt door het feit dat het FRA geen toestemming kreeg om passagiers te interviewen op de luchthaven van Manchester.

Belangrijkste bevindingen en op empirisch bewijs gebaseerd advies

Menselijke waardigheid

De waardigheid van passagiers kan tijdens verschillende fasen van de grenscontrole worden aangetast

door de interactie met grensfunctionarissen en de faciliteiten. Met name fouilleringen kunnen rechtstreeks van invloed zijn op de menselijke waardigheid en kunnen een vernederende behandeling inhouden indien ze onvoldoende gerechtvaardigd zijn of op een



niet-professionele wijze worden uitgevoerd. Passagiers moeten mogelijk urenlang, en in uitzonderlijke gevallen zelfs dagenlang, op de luchthaven wachten op immigratieprocedures, afhankelijk van het aantal en de complexiteit van de te verifiëren gegevens. Gedurende deze tijd moeten ze regelmatig toegang hebben tot voedsel, water en een plek om te rusten, ook als ze over onvoldoende middelen beschikken.

Faciliteiten

Op enkele luchthavens werd geconstateerd dat niet-passende kantooromstandigheden, die het gevolg waren van een tekort aan kantoorruimte, professioneel en respectvol gedrag, dat door de Schengen-grenscode wordt vereist, ontmoedigden. Wanneer een uitwisseling met andere agentschappen noodzakelijk is om de naleving van de inreisvoorwaarden te verifiëren, zou een daarvoor bedoelde locatie in de nabijheid van immigratiediensten op de luchthaven een sneller verloop van procedures bevorderen.

Terwijl ze wachten op eerste- of tweedelijnscontroles, wordt de bewegingsruimte van passagiers vaak beperkt tot ruimten waar ze geen rechtstreekse toegang tot toiletten of water hebben. In dergelijke gevallen is de toegang afhankelijk van de welwillendheid van grenswachters en kan deze toegang escortering vereisen. Indien geen toegang wordt verleend of een verblijf langdurig wordt, kunnen dergelijke omstandigheden de menselijke waardigheid aantasten. De beschikbaarheid van faciliteiten voor persoonlijke verzorging en rustplekken in transitzones is doorgaans beperkt, tenzij passagiers daarvoor kunnen betalen.

Speciale ruimten om niet-toegelaten passagiers in bewaring te houden op luchthavens ontberen meestal douches en bedden en zijn niet geschikt om gezinnen in onder te brengen. De inspanningen om te zorgen voor kindvriendelijke zones waar de rechten van kinderen worden gerespecteerd dienen te worden opgevoerd.

Hoewel de eerbiediging van de menselijke waardigheid in luchthavenfaciliteiten voor het gedurende korte tijd vasthouden van passagiers in het onderzoek niet systematisch is beoordeeld, is geconstateerd dat de faciliteiten voor mannen en vrouwen niet altijd van elkaar zijn gescheiden en dat er in enkele gevallen voor kinderen slechts beperkte faciliteiten beschikbaar zijn.

Gedrag

Op alle luchthavens ontvangen grenswachters instructies over professioneel en respectvol gedrag. Desondanks hebben sommige passagiers hun ongenoegen

geuit over incidenten die verband hielden met een gebrek aan hulpvaardigheid, een gebrekkige responsiviteit en verbale agressie. Op de meeste luchthavens is bezuinigd op taaltrainingen, ten nadele van grenswachters, hoewel het verbeteren van het vermogen van grensfunctionarissen om met passagiers te communiceren zou kunnen bijdragen tot een correcte initiële doorverwijzing van passagiers en het voorkomen van onnodige tweedelijnscontroles. Een aantal functionarissen achtte de middelen die hen ter beschikking stonden om situaties met agressieve passagiers op te lossen ontoereikend.

Fouilleringen

Passagiers kunnen tijdens verschillende fasen van immigratieprocedures op luchthavens worden gefouilleerd. Op EU-niveau bestaan er weinig richtsnoeren voor de uitvoering van fouilleringen voor controles aan de buitengrenzen.

De voorschriften voor fouilleringen voor immigratiedoeleinden zijn in nationaal recht neergelegd. Deze wetten laten de noodzaak van een fouillering over aan het eigen oordeel van grenswachters. Op sommige luchthavens lijken functionarissen vaker over te gaan tot fouillering dan op andere.

Fouilleringen tijdens tweedelijnscontroles of voorafgaand aan de plaatsing in een accommodatie voor het in bewaring stellen van passagiers lijken over het algemeen gerechtvaardigd en op professionele wijze te worden uitgevoerd. Dit is niet het geval wanneer personen op invasieve wijze worden gefouilleerd, zonder voorafgaande geleidelijke escalatie, of routinematig en herhaaldelijk worden gefouilleerd terwijl ze door de politie worden vastgehouden. Veiligheidsredenen kunnen niet automatisch de verwijdering en inventarisatie van alle persoonlijke bezittingen rechtvaardigen. Visitatie moet een laatste hulpmiddel zijn en moet evenredig zijn, in overeenstemming met de strikt omschreven voorwaarden die in dit verband op plegers van strafbare feiten worden toegepast. Met betrekking tot de beschikbaarheid van accommodaties die voor privacy zorgen, het voldoende in acht nemen van gevoeligheden en de informatievoorziening aan passagiers werden tekortkomingen geconstateerd. Voor de behandeling van transgenders zijn doorgaans geen richtsnoeren beschikbaar.

Voedsel en water

In geval van niet-toelating worden de kosten van voedsel en drank gedragen door, of kunnen ze in rekening worden gebracht bij, de verantwoordelijke luchtvaartmaatschappij. Als de

luchtvaartmaatschappij niet bekend is omdat een passagier niet vertelt of niet weet hoe hij of zij is aangekomen, of als de controle veel tijd in beslag neemt, zijn de autoriteiten de eindverantwoordelijken voor het vervullen van de basisbehoeften van de passagier via andere mechanismen.

Grensfunctionarissen beschikken niet altijd over (voldoende) budget om deze kosten te dekken. De bestaande voorschriften inzake voedselvoorziening zijn niet altijd duidelijk en lijken soms op inconsistente wijze te worden toegepast.

FRA-advies

Grensbeheerautoriteiten zouden ervoor moeten zorgen dat er voldoende kantoor- en wachtruimte beschikbaar is om een professionele uitvoering van grenscontroles te vergemakkelijken. In dit verband kunnen EU-lidstaten luchthavenbedrijven er ook aan herinneren dat de indruk die een luchthaven achterlaat afhangt van het eerste contact en de eerste ervaring van passagiers met de autoriteiten en kunnen ze hen aansporen om bij de ruimtelijke planning volledig rekening te houden met de infrastructurele behoeften voor grenscontroles op basis van EU-vereisten. Wanneer de bewegingsvrijheid van passagiers om immigratieredenen wordt beperkt tot transitzones, worden grensbeheerautoriteiten aangemoedigd om hun samenwerking met luchthavenbedrijven uit te breiden om ervoor te zorgen dat er toereikende overnachtingsfaciliteiten beschikbaar zijn, of, in noodgevallen, dat veldbedden worden uitgereikt. In de ruimten op de luchthaven waar passagiers in bewaring worden gesteld zouden mannen en vrouwen gescheiden van elkaar moeten worden ondergebracht, en deze ruimten zouden geschikt moeten zijn voor het onderbrengen van gezinnen.

Grensbeheerautoriteiten zouden duidelijk moeten omschrijven wat een professionele interactie met passagiers inhoudt, en onder deze definitie zouden ten minste respect en ontvankelijkheid voor vragen van passagiers moeten vallen. Dit „professionalisme” zou onderdeel van trainingscursussen moeten zijn, in overeenstemming met de thema’s van het door Frontex ontwikkelde gemeenschappelijk kerncurriculum, de gemeenschappelijke basisnormen voor de opleiding van grenswachters (hoofdstuk 1.6) en zou als een criterium voor promotie moeten worden beschouwd. De bestaande richtsnoeren voor een professionele uitvoering van grenscontroles zouden ten uitvoer moeten worden gelegd. Om professioneel gedrag in moeilijke situaties verder te beoordelen, kunnen grensbeheerautoriteiten overwegen om instructies en opleidingen inzake effectieve de-escalatie te herzien.

In overeenstemming met artikel 15, lid 1, van de herziene Schengengrenscodex, worden grensbeheerautoriteiten aangemoedigd om het aanbod aan buitenlandsetaalcursussen in stand te houden of te vergroten, onder meer door het gebruik van de Engelstalige zelfstudie-instrumenten van Frontex te bevorderen, teneinde functionarissen beter in staat te stellen om problemen in een vroeg stadium op te lossen, vragen te beantwoorden en beschermingsbehoeften effectief vast te stellen.

Wanneer de regels voor foulleringen tijdens tweedelijnscontroles of voorafgaand aan de plaatsing in een accommodatie voor bewaring van passagiers niet specifiek zijn omschreven, worden de EU-lidstaten aangespoord om aanvullende richtsnoeren te formuleren die ten minste dezelfde waarborgen zouden moeten bieden die van toepassing zijn op de foullering van verdachten van strafbare feiten. Grensbeheerautoriteiten zouden ervoor moeten zorgen dat foulleringen door personen van hetzelfde geslacht en op een gendergevoelige wijze worden uitgevoerd. Hoewel oppervlakkige veiligheidscontroles mogelijk niet hoeven te worden verricht door een functionaris van hetzelfde geslacht, zouden, als goede praktijk, grensbeheerautoriteiten de ontvankelijkheid van functionarissen voor zorgen van passagiers moeten bevorderen en ervoor moeten zorgen dat er gescheiden faciliteiten voor het uitvoeren van foulleringen beschikbaar zijn en er voldoende vrouwelijke functionarissen dienst hebben die zijn opgeleid in het uitvoeren van de foulleringen. Voordat ze worden gefouilleerd, zouden passagiers uitleg moeten krijgen over de procedure, evenals, tenzij er onderzoek naar een strafbaar feit wordt gedaan, over het doel van de foullering. Grenswachters die foulleringen voor immigratiedoeleinden verrichten zouden training en praktische richtsnoeren moeten krijgen inzake de evenredigheid, het escalatie-effect en uitvoering van dergelijke foulleringen, waaronder ook over gendergevoeligheden, in overeenstemming met het gemeenschappelijk kerncurriculum.

Indien de luchtvaartmaatschappij daar niet in voorziet, zouden er regelingen moeten komen voor het verstrekken van voedsel, water en persoonlijke verzorgingsmiddelen aan personen die gedurende langere tijd in transitzones verblijven. Het verstrekte voedsel zou in cultureel opzicht passend moeten zijn, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke gezondheidsaspecten. Aan het begin van een tweedelijnscontrole of op verzoek zou informatie over deze voedsel- en watervoorzieningsregelingen moeten worden verstrekt. Grenswachters zouden voor zover mogelijk moeten reageren op en tegemoetkomen aan verzoeken om voedsel en water en zouden moeten zorgen voor toegang tot toiletten.



Non-discriminatie

Voorafgaand aan de aankomst speelt een risicoanalyse met een focus op irreguliere immigratie en criminele activiteit een centrale rol bij het vaststellen of grenswachters een vlucht of een bepaalde passagier al dan niet aan een grondigere controle bij de gate of in de eerste lijn dienen te onderwerpen. Zoals beschreven in de paragraaf over gegevensbescherming, ontvangen grenswachters voor de landing een lijst van passagiers en hun persoonsgegevens. Deze informatie wordt gebruikt om te bepalen wie bij aankomst mogelijk aan een nadere controle moet worden onderworpen. In de risicoanalyse worden op nationaal of EU (Frontex)-niveau geconsolideerde gegevens uit verschillende bronnen gebruikt en meerdere criteria gehanteerd, maar deze zijn niet sterk wat betreft risicofactoren die een indicatie voor de noodzaak van internationale bescherming vormen. Op vluchten vanuit plaatsen met een hoog risico bevinden zich echter ook vaak passagiers die bescherming behoeven.

In de eerste lijn is een gedragsanalyse terwijl passagiers naar de balie lopen en worden gecontroleerd een belangrijke factor bij het nemen van een besluit om een individuele passagier te selecteren voor een meer gedetailleerde tweedelijnscontrole. Etniciteit en nationaliteit zijn belangrijke aanvullende criteria, maar zijn niet noodzakelijkerwijs belangrijker dan de bestemming en de plaats waar passagiers aan boord zijn gegaan.

Hoewel er geen systematisch discriminatoire profileringspatronen zijn waargenomen, werden er enkele incidenten van mogelijk discriminerende behandeling geconstateerd en zeiden passagiers te zijn gediscrimineerd tijdens tweedelijnscontroles. Dit laatste kan mogelijk verband houden met een gebrekkige informatievoorziening over het doel en de procedure van de controle.

FRA-advies

Bij Schengenevaluaties zou moeten worden beoordeeld of risicoanalyses zijn gebaseerd op onrechtmatige discriminatieprocessen door te onderzoeken of ze berusten op feitelijke informatie of niet. Om correcte doorverwijzingen te waarborgen, zouden risicofactoren die een indicatie voor de noodzaak van bescherming vormen in de risicoanalyse moeten worden geïntegreerd, naast de huidige focus op irreguliere migratie en criminele activiteit. Hoofden van ploegendiensten zouden grenswachters moeten helpen om hun intuïtie te objectiveren en zouden het nut van de ervaringen van grenswachters moeten

evalueren en proberen te consolideren door middel van regelmatige debriefings. Wanneer profileringsregels worden gebruikt om mogelijke facilitators of andere potentiële plegers van strafbare feiten te identificeren, zouden deze gericht, specifiek, evenredig en op feiten gebaseerd moeten zijn, dat wil zeggen dat ze zouden moeten steunen op redelijke aannamen op basis van ervaring. Deze regels zouden regelmatig moeten worden geëvalueerd om ervoor te zorgen dat ze gerechtvaardigd blijven voor het specifieke delict dat ze beogen te bestrijden.

Grensbeheerautoriteiten zouden het gebruik van opleidingsmateriaal over niet-discriminerende etnische profilering, zoals dat bijvoorbeeld is opgenomen in het gemeenschappelijk kerncurriculum van Frontex, moeten stimuleren.

Om discriminerende behandelingen of de perceptie daarvan te voorkomen, zouden grenswachters altijd de redenen voor aanvullende controles van passagiers moeten uitleggen. Grenswachters zouden hierin moeten worden opgeleid op een wijze die de mogelijke start van strafrechtelijke onderzoeken niet ondergraaft.

Toegang tot bescherming

Terwijl ze de naleving van inreisvoorwaarden verifiëren, kunnen grensfunctionarissen de wettelijk bepaalde beschermingsbehoeften vaststellen die een initiële registratie en doorverwijzing van passagiers noodzakelijk maken.

Identificatie-inspanningen lijken het meest succesvol te zijn als ze proactief, in alle fasen van de grenscontrole, op basis van standaardprocedures, na een specifieke opleiding, met ondersteuning van gespecialiseerde teams en binnen een realistisch tijdschema worden verricht. Beperkingen hebben betrekking op het geven van een lage prioriteit aan taken die verband houden met identificatie en doorverwijzing, ontoereikende beoordelingen van individuele omstandigheden, gebrekkige opleiding en het ontbreken van (als deze er al zijn) flexibele identificatieprocedures.

Uit FRA-onderzoek blijkt dat 41 % van de grenswachters tijdens de eerstelijnscontrole doorgaans niet met onderdanen uit derde landen spreekt. Niet al deze grenswachters (63 %) zien substantiële signalen die wijzen op de noodzaak van bescherming als reden om passagiers uit derde landen aan te

spreken. Interviews met hoofden van ploegendiensten en passagiers hebben bevestigd dat zaken, ondanks evidente signalen die wijzen op de noodzaak van bescherming, en afgezien van een controle van de naleving van de inreisvoorwaarden, niet altijd voldoende worden onderzocht, met name als de passagier met valse documenten aankomt.

Ook komt uit het onderzoek naar voren dat in procedures die worden toegepast op plegers van strafbare feiten, zoals ondervragingen op de luchthaven zelf, niet altijd voldoende aandacht wordt besteed aan het feit dat personen die zonder documenten of met valse documenten arriveren mogelijk in aanmerking komen voor asiel of voor bescherming als slachtoffer van mensenhandel. Beschermingsgronden kunnen onopgemerkt blijven.

Bij identificatie regelen grenswachters de doorverwijzing van personen die bescherming behoeven naar specifieke, door de staat, ngo's of lokale netwerken aangeboden beschermingsdiensten. Nationale procedures zijn gestandaardiseerd, maar de uitvoering is afhankelijk van de luchthaven. Personen die worden geïdentificeerd als personen die bescherming behoeven worden geïnformeerd over de toepasselijke procedures. Dit werkt met name goed op luchthavens waar grenswachters bij het verstrekken van deze informatie worden ondersteund door gespecialiseerde teams of diensten. De geneigdheid van grensfunctionarissen om in een vroeg of in een later stadium informatie over rechten en procedures te verstrekken verschilt per luchthaven.

Asielzoekers

Van asielzoekers wordt doorgaans verwacht dat ze zich als zodanig identificeren, ofwel tijdens de grenscontrole, ofwel tijdens de procedure die volgt op een toegangswegering. Het onderzoek laat echter zien dat beschermingsbehoeften vaak pas tijdens latere fasen van de immigratiecontrole of bij detentie aan de oppervlakte komen, wanneer passagiers meer informatie ontvangen en tijd hebben gehad om te begrijpen wat hun mogelijkheden zijn. Ook kunnen ze reeds zijn doorverwezen naar andere procedures, zoals een strafrechtelijk onderzoek wegens illegale binnenkomst of het gebruik van valse documenten. Grenswachters zouden zich moeten inspannen om tijdens de hele immigratieprocedure asielzoekers te identificeren.

Tijdens controles bij de gate kan identificatie worden vergemakkelijkt indien functionarissen passagiers informeren over de aard van de controle, waardoor personen die bescherming behoeven mogelijk worden aangemoedigd om zich te melden. Als documentdeskundigen zonder training in het identificeren

van asielzoekers de enigen zijn die de controles uitvoeren, zouden personen die bescherming behoeven onopgemerkt kunnen passeren of verkeerd worden doorverwezen. Dit is een argument voor het afstemmen van de opleiding van functionarissen op het gemeenschappelijk kerncurriculum, dat onderwerpen over asiel omvat (1.7.7, 1.8.7 en 5.3.3). Bij het verifiëren of tijdens controles bij de gate de procedures worden gevolgd, kunnen hoofden van ploegdiensten en, indien regelmatig uitgevoerd, bezoeken door middel van onafhankelijke monitoringmechanismen een nuttige rol spelen.

De uiting van vrees voor ernstige schade volstaat als een geldig beroep op internationale bescherming. Hoewel een duidelijke meerderheid van de functionarissen verklaarde deze aanpak te volgen, deed een op de vijf geënquêteerden (19 %) dit niet. Dit is een zorgwekkend cijfer, gelet op de ernstige risico's voor personen die mogelijk moeten terugkeren naar landen waar ze worden vervolgd of risico op ernstige schade lopen, hetgeen in strijd is met het beginsel van *non-refoulement*.

Asielzoekers op de drie luchthavens waar asielprocedures worden uitgevoerd kunnen worden geplaatst in gesloten faciliteiten die bij de luchthaven horen. In andere gevallen worden ze toegelaten tot het grondgebied. Soms kunnen er vertragingen optreden indien er bijvoorbeeld geen ruimte in opvangcentra beschikbaar is en een overdracht niet op tijd kan worden geregeld. Als gevolg daarvan kunnen asielzoekers worden blootgesteld aan faciliteiten in de transitzone die niet bedoeld en ook niet geschikt zijn voor langer verblijf en waar de vervulling van basisbehoeften niet wordt gewaarborgd.

Veronderstelde slachtoffers van mensenhandel

Moeilijkheden bij het herkennen van mensenhandel zijn inherent aan de aard van dit delict. Slachtoffers zijn zich mogelijk niet bewust van hun situatie en de reis is vaak geregeld met echte reisdocumenten en werkvergunningen, in overeenstemming met de inreisvoorwaarden. Voorts kan het zijn dat slachtoffers hun situatie niet bekend kunnen maken tijdens de controle als gevolg van de korte duur daarvan, hun wantrouwen tegenover autoriteiten en hun gebrek aan kennis van de rechten van slachtoffers. Aangezien groepen worden afgehandeld zonder dat daarbij noodzakelijkerwijs alle passagiers die deel uitmaken van de groep individueel worden gecontroleerd, afhankelijk van de aanwezigheid van voor de hand liggende risicofactoren en gezien de tijdsdruk tijdens de controle, is de reikwijdte voor interactie en een proactieve identificatie van risico's beperkt, en verwacht kan worden dat een hoger

aantal slachtoffers onopgemerkt zal passeren. Een succesvolle identificatie is derhalve afhankelijk van de waarnemingen, communicatievaardigheden en ervaring van grensfunctionarissen en de inlichtingen die ze hebben ontvangen.

Op de meeste luchthavens is de beschikbaarheid van specifieke richtsnoeren en opleidingen voor grensfunctionarissen op het gebied van de identificatie van potentiële slachtoffers van mensenhandel beperkt. Op enkele luchthavens werken de grensbeheerautoriteiten samen met commerciële vervoerders die hun personeel opleiden in het identificeren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

Bij identificatie worden veronderstelde slachtoffers van mensenhandel doorverwezen naar beschermingsdiensten die opvang, juridisch advies en medische en psychologische zorg regelen. In enkele gevallen kunnen ngo's onmiddellijk bijstand verlenen op de luchthaven. Uitdagingen voor een effectieve doorverwijzing op/vanaf de luchthaven vloeien voornamelijk voort uit een vertraagde identificatie en uit de verstrekking van onvoldoende informatie aan potentiële slachtoffers. Uit de studie van het FRA komen voorts aanzienlijke verschillen tussen luchthavens naar voren waar het de procedures voor het informeren van beschermingsdiensten en de veronderstelde slachtoffers betreft.

Kinderen die risico lopen

Alleenreizende kinderen – kinderen die reizen zonder toestemming van hun ouders of zonder begeleiding van volwassenen die verantwoordelijk zijn voor hun zorg – lopen mogelijk een risico op uitbuiting, waaronder op mensenhandel. Grenswachters moeten systematisch controleren of dit risico aanwezig is door onder meer te verifiëren of er ouderlijke toestemming is en, indien relevant, of het kind minderjarig is of niet. Maar hoewel grensfunctionarissen verschillende instrumenten kunnen gebruiken om de toestemming van ouders of voogden te verifiëren (de andere ouder bellen, toestemmingsbrieven controleren, geboorteakten opvragen, verschillende gegevensbanken raadplegen), is een terugkerend probleem tijdens grenscontroles op alle luchthavens de initiële beoordeling van de leeftijd,

als een factor die een indicatie voor de kwetsbaarheid van het kind vormt. In enkele gevallen leken functionarissen te sterk te vertrouwen op documentair bewijs voor volwassenheid, zoals paspoorten.

Grenswachters besteden vaak bijzondere aandacht aan kinderen door overeenstemming met hun paspoorten visueel te verifiëren en door te kijken, te luisteren en vragen te stellen. Deze aandacht is echter niet altijd systematisch of gebaseerd op specifieke richtsnoeren of procedures. De enquête van het FRA onder grenswachters bevestigde het belang dat grensfunctionarissen hechten aan de verklaringen en het gedrag van het kind als indicatie van de behoefte aan bescherming. Kindvriendelijke communicatie is derhalve een essentiële factor voor een doelmatige identificatie. Specifieke training in de interactie met kinderen, zoals voorzien in het gemeenschappelijk kerncurriculum van Frontex, is echter nog niet op alle luchthavens beschikbaar voor grensfunctionarissen.

De doorverwijzing van van hun familie gescheiden kinderen moet prompt gebeuren, waarbij voorrang wordt gegeven aan het belang van het kind. Bijstand door een onafhankelijke persoon die het belang van het kind waarborgt is vereist vanaf de tweedelijnscontroles, wanneer belangrijke procedurele en plaatsingsbeslissingen worden genomen. Op enkele luchthavens kunnen grensfunctionarissen als eerste waarborg de benoeming van een voogd, een curator of een verantwoordelijke volwassene regelen. Er zijn echter beperkingen met betrekking tot de reikwijdte van de taken, de beroepsopleiding, de snelle benoeming, de beloning en de toegang tot bestanden van de benoemde personen en de beschikbaarheid, de capaciteit, en de continuïteit van de bijstand.

Op twee luchthavens kunnen kinderen aan wie de toegang wordt geweigerd, worden onderworpen aan terugkeerprocedures, worden vastgehouden in transitzones zoals andere niet-toegelaten passagiers, en worden teruggestuurd zonder voorafgaande toegang tot een onafhankelijke vertegenwoordiger van hun belangen. Hoewel kinderen worden doorverwezen naar speciale accommodatiefaciliteiten binnen het grondgebied, tenzij onmiddellijke terugkeer mogelijk is, kunnen er vertragingen optreden waarbij kinderen gedurende een langere periode in bewaring worden gehouden op de luchthavens.

FRA-advies

Bij Schengenevaluaties zou moeten worden onderzocht of identificatie- en doorverwijzingsmechanismen voor asielzoekers, slachtoffers van mensenhandel en kinderen toereikend en in overeenstemming met het Schengenen EU-acquis zijn. In het bijzonder zou in de Schengenevaluaties moeten worden beoordeeld of grenswachters tijdens controles bij de gate passende waarborgen toepassen voor personen die bescherming behoeven.

Identificatie

Beschermingsbehoeften kunnen tijdens verschillende fasen van de grenscontroles naar voren komen. Om het risico dat personen die om internationale bescherming verzoeken, mogelijke slachtoffers van mensenhandel of kinderen die risico lopen onopgemerkt passeren, zouden grensbeheerautoriteiten grenswachters duidelijk moeten instrueren om tijdens alle fasen proactief identificatie-inspanningen te verrichten. Dit betekent ook dat telkens als er redelijke indicaties of gronden voor internationale bescherming zijn, de instructies een plicht zouden moeten omvatten om proactief te informeren naar de redenen van een passagier om het land van herkomst te verlaten. Ook moet in deze instructies duidelijk worden verklaard dat beschermingsbehoeften moeten worden geverifieerd, ook als een passagier heeft geprobeerd om met valse of vervalste documenten binnen te komen. Als goede praktijk zouden bij controles bij de gate specialisten op het gebied van asiel en kinderen moeten worden betrokken.

Grensbeheerautoriteiten zouden al het personeel dat aan de grens werkt een basisopleiding in asielaangelegenheden, mensenhandel en kindspecifieke risicofactoren moeten geven en daarbij gebruik moeten maken van bestaande opleidingsmaterialen, waaronder die van Frontex, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en het UNHCR. Wat betreft asielzoekers zouden alle grenswachters moeten worden getraind om impliciete verzoeken om internationale bescherming te herkennen, waaronder uitingen van vrees voor ernstige schade bij terugkeer, in overeenstemming met het Schengenhandboek en het gemeenschappelijk kerncurriculum van Frontex. Het regelmatig verstrekken van informatie over ontwikkelingen in potentiële landen van herkomst zou dit verder kunnen vergemakkelijken. Als goede praktijk worden grensbeheerautoriteiten aangemoedigd om een pool van deskundige functionarissen met meer geavanceerde kennis en vaardigheden op deze gebieden te vormen, die op gerichte manier zouden moeten worden ingezet bij het controleren van vluchten met een hoog risico en het omgaan met personen die mogelijk risico lopen.

Grensbeheerautoriteiten zouden verder onderzoek kunnen doen naar mogelijkheden voor samenwerking met commerciële luchtvaartmaatschappijen met het oog op de detectie van signalen van mensenhandel zonder mogelijke slachtoffers daarbij in gevaar te brengen en in overeenstemming met de grondrechten.

Frontex zou moeten doorgaan met het faciliteren van de uitwisseling van ervaringen tussen luchthavens over effectieve manieren om kinderen die risico lopen te identificeren en met het ontwikkelen, samen met deskundigen op het gebied van kindbescherming, van richtsnoeren over hoe dit met volledige eerbiediging van de grondrechten kan worden gedaan.

Doorverwijzing

Functionarissen die in contact komen met personen die behoefte aan bescherming hebben, zouden over voldoende informatie en opleiding moeten beschikken om verzoekers te kunnen meedelen waar en hoe ze een verzoek om internationale bescherming kunnen indienen, zoals vereist door artikel 6 van de richtlijn asielprocedures.

Op luchthavens moeten doorverwijzingssystemen voor vermeende slachtoffers van mensenhandel beschikbaar zijn. Deze doorverwijzingssystemen zouden moeten worden ontwikkeld met input van alle relevante actoren en zouden moeten worden gekoppeld aan nationale doorverwijzingssystemen. Grensbeheerautoriteiten zouden ervoor moeten zorgen dat elke grenswachter weet wat er van hem of haar wordt verwacht wanneer hij of zij vermoedt dat iemand een slachtoffer van mensenhandel is.

Grensbeheerautoriteiten zouden ervoor moeten zorgen dat er procedures en opleidingen beschikbaar zijn op het gebied van communicatie met kinderen. Als goede praktijk zouden in elke ploegdienst een of meer in communicatie met kinderen gespecialiseerde grenswachters dienst moeten hebben.

In overeenstemming met artikel 3 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind moeten luchthavens beschikken over mechanismen voor het maken van een voorlopige beoordeling en voor de bescherming van het belang van kinderen. De toelichting op de betekenis van de term „belang” van het VN-Comité inzake de rechten van het kind in zijn algemeen Commentaar nr. 14 zou kunnen worden aangepast aan de specifieke context van grenscontroles. Het model voor beste praktijken op het gebied van voogdijsystemen dat momenteel wordt ontwikkeld en waarin wordt voorzien in de EU-strategie ter bestrijding van mensenhandel kan een nuttige leidraad vormen en zou kunnen worden aangepast aan de operationele context van immigratietaken op luchthavens. Leeftijdsbeoordelingen zouden alleen moeten worden geïnitieerd wanneer er ernstige gronden voor twijfel over de leeftijd van een persoon bestaan, en daarbij zouden de waarborgen die worden genoemd in het verslag van het FRA over van hun familie gescheiden asielzoekende kinderen in de lidstaten van de Europese Unie (Separated, asylum-seeking children in EU Member States) (2010) volledig in acht moeten worden genomen.

Doeltreffende voorziening in rechte

Personen die nadeel ondervinden van overheids-handelen moeten de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen en moeten toegang hebben tot een doeltreffende voorziening in rechte. Volgens de Schengengrenscodex moeten passagiers die staande worden gehouden voor een tweedelijscontrole of aan wie de toegang wordt geweigerd, op de hoogte worden gebracht van de redenen en de gerelateerde procedures; ten aanzien van beide voorschriften heeft het onderzoek echter tekortkomingen aan het licht gebracht.

Voor inreiscontroles op luchthavens is een doeltreffende voorziening in rechte voornamelijk in vier situaties relevant: bij het indienen van een klacht over de uitvoering van de grenscontrole, bij het instellen van beroep tegen het besluit om de toegang te weigeren, bij het indienen van beroep tegen de afwijzing van een asiolverzoek op de luchthaven, en bij het instellen van beroep tegen plaatsing in een accommodatie voor bewaring. De effectiviteit van de voorziening in rechte op de luchthavens is volgens het onderzoek grotendeels afhankelijk van aspecten van de beroepsprocedures, zoals de termijn voor het instellen van beroep, de schorsende werking en de taalvereisten van het beroep, en de toegankelijkheid van informatie en rechtshulp, met inbegrip van communicatiemiddelen en bijstand door een tolk.

Beroepsprocedures

De beroepsprocedures op de vijf luchthavens zijn ingewikkeld en lopen uiteen afhankelijk van de verzoeker en het onderwerp van het beroep. De termijn voor het instellen van beroep tegen een toegangsweigeren varieert van twee dagen tot vier maanden en kan afhankelijk zijn van de vraag of de onderdaan van het derde land het beroep in het land van aankomst indient of niet, en niet van het type procedure dat wordt toegepast. Het instellen van beroep tegen een toegangsweigeren heeft doorgaans niet automatisch een schorsende werking, hetgeen de termijn voor een beroepsprocedure nog korter maakt, hoewel op twee luchthavens kan worden gevraagd om tussentijdse maatregelen die voorzien in een schorsende werking.

Beroepen tegen negatieve beslissingen in op de luchthaven uitgevoerde asielprocedures, die op drie luchthavens beschikbaar zijn, hadden betrekking op beslissingen aangaande de ontvankelijkheid van de eis (Charles de Gaulle, Frankfurt) of op de inhoud van de eis (Schiphol). Passagiers van wie de

eis niet-ontvankelijk wordt geacht, wordt de toegang voor asieldoelinden geweigerd. De termijn voor het instellen van beroep tegen een negatief asielsluit varieert van 48 uur tot vier weken. De tijdslijmieten zijn over het algemeen krasser als de persoon die beroep instelt is onderworpen aan grensprocedures, of versnelde procedures, of in bewaring wordt gehouden. Een schorsende werking kan automatisch, eventueel na een verzoek om een tussentijdse maatregel, of helemaal niet worden toegekend. Ook kan deze werking afhankelijk zijn van de vraag of het verzoek niet-ontvankelijk wordt geacht, een herhaald verzoek is, afkomstig is van een onderdaan van een zogeheten veilig derde land, is verwerkt in versnelde procedures of is ingediend vanuit detentie, en of de verzoeker op grond van de Dublin-verordening moet worden overgedragen aan een andere lidstaat.

Informatievoorziening

Bij een tweedelijscontrole begrijpen veel passagiers niet waarom ze worden gecontroleerd, wat de volgende stappen in het proces zijn en wat hun rechten in dat verband zijn. Dit is bevestigd door de grenswachters die hebben deelgenomen aan de FRA-studie, van wie bijna de helft verklaarde passagiers doorgaans niet te informeren over de procedure van de tweedelijscontrole.

De toegang tot klachtprocedures kan moeilijk zijn vanwege de beperkte informatie die op de luchthavens beschikbaar is. Slechts een minderheid van de grenswachters die hebben deelgenomen aan de FRA-enquête deelt passagiers mee waar en hoe ze een klacht kunnen indienen wanneer ze een gedetailleerde controle uitvoeren (10 %), de toegang weigeren (36 %) of een passagier in bewaring stellen na een toegangsweigeren (27 %). Ten aanzien van de vraag wanneer deze informatie moet worden verstrekt en in welke vorm, lijken de praktijken uiteen te lopen.

Passagiers worden niet altijd geïnformeerd over hun recht om beroep in te stellen na een toegangsweigeren, een afwijzing van hun asiolverzoek of plaatsing in een bewarings/wachtfaciliteit. De duidelijkheid van informatie, indien deze al wordt gegeven, kan nadelig worden beïnvloed door de vorm en de taal waarin de informatie wordt verstrekt, de beperkte reikwijdte ervan en de tijden en kwaliteit van de vertolking.

De meeste geïnterviewde grenswachters (78 %) zeggen dat ze passagiers aan wie zij de toegang hebben geweigerd altijd informeren over hun rechten in algemene zin. Tussen de luchthavens bestaan

echter aanzienlijke verschillen, waarbij het percentage varieert van 94 % tot 33 %. Als passagiers na een toegangsweigering in bewaring worden gesteld, zeggen minder, maar nog steeds een meerderheid van de functionarissen (60 %) dat ze de in bewaring gestelde persoon informeren over zijn of haar rechten, waarbij dit percentage afhankelijk van de luchthaven uiteenloopt van 86 % tot 20 %. Tijdens het onderzoek zijn ook gevallen waargenomen waarin personen die een tolk nodig hadden in een bewarings-/wachtfaciliteit werden geplaatst terwijl ze op de komst van de tolk wachtten en voordat ze in kennis werden gesteld van hun rechten.

Wanneer de Schengengrenscodes van toepassing is, ontvangen passagiers aan wie de toegang is geweigerd een formulier waarop hun recht om beroep in te stellen wordt vermeld, in overeenstemming met deel B van bijlage V bij de code. In sommige gevallen ontvangen passagiers mogelijk geen formulier of ontvangen ze dat pas nadat ze aan boord van een terugkeervlucht zijn gegaan. Op enkele luchthavens verstrekken grenswachters mogelijk niet systematisch aan alle betrokken passagiers informatie over hun beroepsrechten, of verstrekken ze alleen mondelinge informatie na een verzoek daartoe.

Ondanks de beschikbaarheid van standaardformulieren voor weigeringen van toegang aan de grens, begrepen onderdanen van derde landen de verstrekte informatie zoals deze werd gepresenteerd in veel gevallen niet. Een meerderheid van de geïnterviewde passagiers zei niet geïnformeerd te zijn over zijn of haar recht om beroep in te stellen tegen een toegangsweigering (69 %, 64/93).¹ Terwijl een meerderheid van de passagiers die informatie over hun beroepsrecht ontvingen de taal waarin de informatie werd verstrekt begreep (89 %, 25/28), begreep bijna een derde (32 %, 9/28) de procedure in het geheel niet en begreep slechts 21 % (6/28) de procedure uitstekend. Slechts vier van de 93 passagiers verklaarden schriftelijke informatie over hun recht om beroep in te stellen te hebben ontvangen.

¹ De natuurlijke getallen na de percentages staan voor het aantal personen dat bevestigend heeft geantwoord op de vraag en het totale aantal personen dat op de specifieke vraag heeft geantwoord, welk laatste getal varieert naargelang van het aantal ontvangen antwoorden en de toepassing van filtervragen.

Rechtsbijstand

Hoewel kosteloze rechtsbijstand in alle drie de beroepsmogelijkheden – beroep tegen een toegangsweigering, beroep tegen een negatieve beslissing op een asielverzoek, beroep tegen plaatsing in een bewaringsfaciliteit – in beginsel en onder bepaalde omstandigheden mogelijk is, kunnen de beschikbaarheid en de kwaliteit ervan niet optimaal zijn als gevolg van diverse praktische belemmeringen, zoals: beperkte capaciteit, restricties op bezoeken aan bewaringsfaciliteiten, de vereiste dat de verzoeker over voldoende financiële middelen beschikt en voorafgaande toetsing van de noodzaak, tijdsbeperkingen, een lage beloning van de piketadvocaten, tijdsdruk, gebrekkige toegang tot gespecialiseerde advocaten, gebrek aan kantoorruimte, moeilijkheden bij het verkrijgen van een volmacht van passagiers in een transitzone, procedures die passagiers verplichten om via de immigratieautoriteiten om een advocaat te verzoeken, of communicatieproblemen in transitzones.

Uit het onderzoek blijkt dat informatie over rechtsbijstand gemakkelijker beschikbaar is in bewaringscentra dan in transitzones of wachtruimten op de luchthavens.

Minder dan een derde van de functionarissen (32 %) verwijst passagiers na een toegangsweigering door naar contactpunten van organisaties die rechtsbijstand kunnen verlenen, zoals wordt vereist door artikel 13, lid 3, van de Schengengrenscodes. De meerderheid van de geïnterviewde passagiers (83 %, 68/82) bevestigt dit door te verklaren dat hij of zij deze informatie niet heeft ontvangen. Nog minder functionarissen (28 %) delen personen die na een toegangsweigering in bewaring zijn gesteld mee waar ze rechtsbijstand kunnen krijgen, waarbij de resultaten sterk uiteenlopen tussen de luchthavens.

Ofschoon in het onderzoek niet is gekeken naar de informatie over rechtsbijstand die op luchthavens aan asielzoekers wordt verstrekt, zal deze bijstand waarschijnlijk nodig zijn, gegeven de complexiteit van beroepsprocedures en de korte termijnen. Met name asielzoekers die zijn afgewezen in een spoedprocedure hebben slechts een korte termijn tot hun beschikking om rechtshulp te verwerven. Tijdens het onderzoek is als goede praktijk naar voren gekomen dat asielzoekers op Schiphol systematisch een advocaat krijgen toegewezen zodra ze hun verzoek hebben ingediend.

De toegang van passagiers tot communicatie met de buitenwereld, zoals mobiele telefoons, kan beperkt zijn. Dit kan het voor passagiers moeilijk maken om een volmacht te regelen of de voor de inreis vereiste documenten te produceren. Richtsnoeren over het vereiste formaat van ontbrekende documenten

(bijvoorbeeld in de vorm van standaarddocumenten) zijn mogelijk niet altijd beschikbaar.

Tolken

Tijdens verschillende fasen kunnen onafhankelijke en professionele tolken nodig zijn: bij de tweedelijnscontrole, bij de communicatie van de toegangsweigering en bij beroepsprocedures. Tijdens het onderzoek is kennis genomen van uitdagingen met betrekking tot de kwaliteit, de tijden en de beschikbaarheid van tolken.

Officiële tolken zijn naar behoren opgeleid en zijn beëdigd, waardoor hun onafhankelijkheid is

gewaarborgd. Een beroep doen op andere personen dan officiële tolken, een praktijk die in enkele gevallen is waargenomen, kan mogelijk ten koste gaan van een doelmatige verstrekking van informatie over de mogelijkheden om verhaal te halen en van het vaststellen van beschermingsbehoeften.

Vertolking is doorgaans alleen beschikbaar voor de hoorzitting en niet voor het instellen van het beroep. Artikel 12, lid 1, onder b), van de richtlijn asielprocedures verleent verzoekers het recht op een tolk; dit recht bestrijkt niet het raadplegen van een advocaat bij het instellen van beroep. In slechts één van de lidstaten waar het onderzoek is uitgevoerd worden gedurende de gehele asielprocedure kosteloos tolken en vertalers ter beschikking gesteld.

FRA-advies

In Schengenevaluaties zou moeten worden bekeken of en hoe grensfunctionarissen in de praktijk informatie verstrekken.

Toegang tot informatie is een vereiste voor een doeltreffende voorziening in rechte. Zonder informatie zijn klacht- en beroepsprocedures in de praktijk niet toegankelijk. Tijdens de fase van de tweedelijnscontroles zou systematisch informatie over de mogelijkheden om een klacht in te dienen beschikbaar moeten worden gesteld, mogelijk door deze informatie tegelijk te verstrekken met de informatie over de tweedelijnscontrole overeenkomstig artikel 7, onder b), van de herziene Schengengrenscore. Informatiemateriaal over de beschikbare rechtsmiddelen zou moeten worden getoond op plaatsen die tijdens verschillende stadia van de grenscontrole zichtbaar zijn voor de passagiers. Ongeacht de beroepsprocedure, zou de informatie in een zo vroeg mogelijk stadium en consistent aan alle betrokken passagiers moeten worden verstrekt. Bovendien zouden grenswachters moeten zijn uitgerust om in elk afzonderlijk geval een mondelinge toelichting op de eerste stappen van het indienen van een klacht of het instellen van een beroepsprocedure te verstrekken. Voor het indienen van een klacht moeten formulieren in de meest voorkomende talen beschikbaar zijn.

Informatie over de verdere controles zou geschreven moeten zijn in eenvoudige, niet-juridische taal en zou op luchthavens beschikbaar moeten zijn in de meest voorkomende niet-EU-talen. Functionarissen zouden moeten worden aangemoedigd om tijdens de tweedelijnscontroles vragen van passagiers te beantwoorden en om passagiers proactief uitleg te geven over de situatie op een manier die een mogelijke start van strafrechtelijke onderzoeken niet ondergraaft.

Op grond van artikel 5, leden 2 en 4, van het EVRM mogen passagiers in geen geval in bewaringsfaciliteiten worden geplaatst zonder voorafgaande kennisgeving van de reden(en) van hun inbewaringstelling en van hun rechten in een taal die zij begrijpen. Dit kan een herziening en/of versnelling van de vertolkingsregelingen vereisen, bijvoorbeeld door over te gaan op telefonische vertolking.

Wanneer passagiers tijdens tweedelijnscontroles aanvullende documenten moeten produceren, zouden grensautoriteiten hen kunnen voorzien van voorbeelden van de documenten die nodig zijn om toestemming voor de inreis te verkrijgen, zoals een standaarduitnodigingsbrief.

Rechtsbijstand is een andere voorafgaande voorwaarde voor een doeltreffende voorziening in rechte, gegeven de complexiteit van beroepsprocedures, termijnen en procedures. Autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van, indien relevant, grenswachters, dienen derhalve de toegang tot rechtsbijstand te vergemakkelijken voor personen die anders geen toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte zouden hebben. Grenswachters zouden passagiers aan wie de toegang is geweigerd schriftelijk moeten doorverwijzen naar organisaties die juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte kunnen bieden, in overeenstemming met de verplichtingen uit hoofde van artikel 13, lid 3, van de Schengengrenscore.

Grensbeheerautoriteiten worden aangemoedigd om samen te werken met en steun te verlenen aan maatschappelijke organisaties door hun toegang te verlenen tot wacht- en bewaringsfaciliteiten om juridisch advies en ondersteuning aan te bieden. Om de vraag naar kosteloze rechtsbijstand te bepalen en mogelijke belemmeringen voor de verstrekking daarvan weg te nemen, zouden ngo's die bekend zijn met beschermingsvraagstukken en grenscontroleprocedures kunnen worden uitgenodigd om in samenwerking met nationale autoriteiten behoeftenramingen uit te voeren op luchthavens.

Passagiers die gedurende een langere periode staande worden gehouden of aan wie de toegang wordt geweigerd, moeten met de buitenwereld kunnen communiceren. De effectieve toegang tot een telefoon of internet zou regelmatig beoordeeld en eventueel vergemakkelijkt moeten worden. Wanneer het passagiers niet is toegestaan om hun mobiele telefoons te gebruiken, zouden autoriteiten kunnen overwegen om mobiele telefoons met bijbehorende sim-kaarten aan hen te lenen voor gebruik, zoals wordt gedaan op de luchthaven van Manchester.

Overeenkomsten met tolkdiensten zouden moeten zorgen voor een snelle beschikbaarheid en een hoge kwaliteit van de dienstverlening, waarbij bijvoorbeeld kan worden onderzocht of er meer gebruik kan worden gemaakt van telefonische vertolking en of er exclusief gebruik kan worden gemaakt van officieel gecertificeerde tolken.

Als goede praktijk zou vertolking ter beschikking moeten worden gesteld voor het opstellen van beroepsschriften tegen negatieve asielbeslissingen. Grensbeheerautoriteiten zouden, in een poging om de praktische toegankelijkheid van procedures binnen de bestaande termijnen te waarborgen, mogelijkheden moeten onderzoeken om de beschikbaarheid van tolken uit te breiden naar de voorbereiding van beroepen tegen toegangsweigeringen.

Gegevensbescherming

Controles aan grensdoorlaatposten brengen noodzakelijkerwijs de verificatie van persoonsgegevens met zich mee, waaronder die van alfanumerieke gegevens en van mogelijke biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken of afbeeldingen van het gezicht. De verzameling, het gebruik en de opslag van deze gegevens moeten geschieden in overeenstemming met de beginselen inzake gegevensbescherming, waaronder het recht op een familie- en gezinsleven, zoals die zijn vervat in het EU-recht en het EVRM.

De vertrouwelijkheid van passagiersgegevens tijdens eerstelijnscontroles wordt doorgaans gewaarborgd door de positie van de balies. In dit verband zouden de faciliteiten voor tweedelijnscontroles op enkele luchthavens nog verder kunnen worden verbeterd. In een latere fase kunnen zich privacyvraagstukken voordoen, bijvoorbeeld bij tijdelijke accommodatie voor bewaring, wanneer passagiers ervoor kiezen om een advocaat te bellen en hun telefoon gesprekken worden gemonitord.

Op grond van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, geven luchtvaartmaatschappijen vóór de aankomst zogeheten API-gegevens (Advance Passenger Information – op voorhand af te geven passagiersgegevens) door aan de grenswachters op de luchthaven van aankomst, die deze gegevens kunnen gebruiken voor een voorafgaande screening van passagiers. Sommige EU-lidstaten hebben ook toegang tot systemen met PNR-gegevens (Passenger Name Records), die de informatie bevatten die een persoon verstrekt bij het boeken en kopen van het ticket en bij het inchecken.

Wanneer er tijdens eerstelijnscontroles communicatieproblemen ontstaan, doen grensfunctionarissen vaak een beroep op andere passagiers om als tolk op te treden. Dit kan problematisch zijn vanwege de gedetailleerde vragen die tijdens deze fase worden gesteld, hetgeen van de functionarissen vereist

dat ze weten wat persoonsgegevens zijn en hoe die tijdens de controle moeten worden beschermd. Regelmatige training op het gebied van gegevensbescherming lijkt echter niet op alle luchthavens beschikbaar te zijn. Op Europees niveau ondersteunen twee gegevensbanken, het Schengeninformatiesysteem (SIS II in de opgewaardeerde versie) en het visuminformatiesysteem (VIS), het werk aan de grensdoorlaatposten. SIS II bevat informatie over personen en voorwerpen op basis waarvan de toegang of het verblijf kan worden geweigerd. Het VIS bevat persoonlijke informatie over elke aanvrager van een visum. Een toekomstig inreis-uitreis-systeem zal het mogelijk maken, indien het wordt goedgekeurd, om personen die langer dan toegestaan in de Schengenruimte verblijven te identificeren. Hiertoe zullen de reisbewegingen van alle passagiers uit derde landen die de Schengenruimte binnenkomen en verlaten worden geregistreerd. Een programma voor geregistreerde reizigers zal, indien het wordt goedgekeurd, een snellere binnenkomst via gates met automatische grenscontrole mogelijk maken voor van tevoren gecontroleerde onderdanen van derde landen.

Aan de eerste lijn scannen en controleren grenswachters het paspoort van de passagier met behulp van de gegevensbank SIS II, indien beschikbaar. Een waarschuwing leidt tot een tweedelijnscontrole, waarover de passagier mogelijk niet wordt geïnformeerd. Na een toegangsweigering delen grenswachters, in overeenstemming met bijlage 9, aanhangsel 9, van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart informatie over alle passagiers met de luchtvaartmaatschappijen, zodat deze de terugkeervluchten kunnen organiseren en betalen. Een eerdere weigering verhindert passagiers niet noodzakelijkerwijs om op een latere datum alsnog in te reizen, tenzij er een inreisverbod is geregistreerd in SIS II.

Behalve in gegevensbanken van de EU kunnen ook registraties worden verricht in nationale gegevensbanken. Ook deze nationale gegevensbanken



moeten de Europese gegevensbeschermingswetgeving naleven. Bij registraties die voor altijd in de gegevensbank blijven staan en bijvoorbeeld elke keer dat een persoon een grens overschrijdt automatisch een aanvullende controle in gang zetten, kan worden betwijfeld of deze voldoen aan het evenredigheidsbeginsel van de grondrechten.

Personen voor wie een SIS II-waarschuwing geldt moeten daarover worden geïnformeerd, al bestaan er enkele uitzonderingen op deze regel (artikel 42, leden 1 en 2, van de SIS II-verordening). Gebeurt dit niet, dan bestaat de kans dat ze niet de noodzakelijke stappen ondernemen voordat ze weer op reis gaan. Een gebrek aan informatie over registraties in gegevensbanken kan ook vragen opwerpen over een doeltreffende voorziening in rechte, met name omdat veel van de grenswachters die het FRA heeft geïnterviewd verklaarden dat ze in enkele gevallen fouten hadden opgemerkt (41 % voor SIS II en 32 % voor het VIS).

Als een passagier een registratie in een gegevensbank betwist, ondernemen functionarissen verschillende proactieve acties, afhankelijk van de luchthaven. Op twee luchthavens zou een duidelijke meerderheid overwegen telefonisch contact op te nemen met de instantie die verantwoordelijk is voor de registratie. Als een passagier een op een

registratie in een gegevensbank gebaseerde toegangsweg betwist, zou op alle vier de luchthavens waar SIS II en het VIS operationeel zijn een meerderheid van de grenswachters informatie over de procedure verstrekken. Tegelijkertijd zouden passagiers op slechts twee luchthavens waarschijnlijk informatie ontvangen over contactpunten van aanbieders van rechtsbijstand en van de instantie die verantwoordelijk is voor de verificatie en correctie van de registratie.

FRA-advies

Grensbeheerautoriteiten moeten ervoor zorgen dat passagiers op verzoek worden geïnformeerd over de persoonsgegevens die zijn verzameld, het doel van de gegevensverzameling, het gebruik van de gegevens, mogelijkheden om foute gegevens te laten corrigeren en mogelijkheden om verhaal te halen c.q. beroep in te stellen, zoals door het tonen van informatie over waar een klacht kan worden ingediend. Om dit te verwezenlijken, zouden grensbeheerautoriteiten ervoor moeten zorgen dat grenswachters duidelijkheid hebben over de regels voor het invoeren, opslaan, bewaren, gebruiken en delen van persoonsgegevens die zijn verkregen voor grenscontroledoelinden.



Elk jaar arriveren er circa driehonderd miljoen onderdanen van derde landen op luchthavens van de Europese Unie (EU), waar grenswachters inreiscontroles uitvoeren. In het Handvest van de grondrechten van de EU zijn diverse rechten verankerd die van bijzonder belang zijn tijdens dergelijke controles, zoals het recht op menselijke waardigheid, non-discriminatie, het verbod op mensenhandel, het recht op asiel, de rechten van het kind, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de bescherming van persoonsgegevens. In deze samenvatting en in het gerelateerde volledige verslag is gekeken naar de wijze waarop deze verplichtingen uit hoofde van de grondrechten worden vertaald naar praktische grensbeheertaken. Het onderzoek is uitgevoerd op vijf van de drukste luchthavens van de EU: Charles de Gaulle-Roissy in Parijs, Fiumicino in Rome, Frankfurt Airport in Duitsland, Manchester Airport in het Verenigd Koninkrijk en Schiphol in Amsterdam. In het verslag wordt gewezen op uitdagingen en op veelbelovende praktijken waarin de naleving van grondrechten is geïntegreerd in operationele taken op een wijze die de effectiviteit van grenscontroles niet hindert, maar juist versterkt.

Meer informatie:

Voor het volledige verslag over grenscontroles op luchthavens – **Fundamental rights at five airports: Border checks at international airports in the European Union** (2014) – zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-eu-international-airports> (Engels).

Voor het verslag over grenscontroles aan landgrenzen

Voor het verslag over zeegrenzen – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** (2013) – zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (Engels).

Voor de samenvatting over zeegrenzen – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders: Summary** (2013) – zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (ook beschikbaar in het Duits, het Frans, het Grieks, het Italiaans en het Spaans).

Voor het verslag over solidariteit binnen de EU en Frontex – **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** (2013) – zie: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (Engels).

Zie ook:

- FRA-ECTHR, **Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration** (2013), op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (beschikbaar in EU-talen);
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (2011), op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (Engels).

Een overzicht van FRA-activiteiten inzake asiel, grenzen en migratie is beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.



Publicatiebureau

© Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten, 2014
Photo: © SXC

FRA – BUREAU VAN DE EUROPESE UNIE VOOR DE GRONDRECHTEN

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wenen – Oostenrijk
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9239-846-0, doi:10.2811/891532
PDF: ISBN 978-92-9239-845-3, doi:10.2811/81850

TK-04-14-129-NL-N