Move
Voorbij detentie van migranten
Pour en finir avec la détention des migrant·e·s

WETSVOORSTEL FRONTEX ANALYSE MOVE COALITION

1. INTRODUCTIE

Dit wetsvoorstel is een implementatie van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 inzake de Europese grenswacht en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624. (hierna: "Frontex-verordening").

Het doel is een permanent korps van de Europese grens- en kustwacht op te richten om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van hun gedwongen terugkeerbeleid.

De leden van dit korps moeten over dezelfde vaardigheden beschikken als Belgische politieagenten om op ons grondgebied dezelfde taken uit te voeren in het kader van grenscontrole en terugkeer. Als zodanig worden ze op dezelfde manier behandeld als de leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie die belast zijn met de toepassing van artikel 21 van de wet op het politieambt (artikel 4 van het wetsvoorstel).

Deze taken zijn exhaustief en beperkt tot het volgende:

- grenscontroles, -toezicht en -bewaking, in de zin van Verordening (EU) 2016/399;

- de opdrachten van terugkeer van onderdanen van derde landen voor wie een door een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit geldt

De bevoegdheden blijven steeds beperkt tot (1) de bevoegdheden waarvoor de leden van het permanent korps in hun land of door Frontex zelf zijn opgeleid, (2) de bevoegdheden waarover de Belgische leden van de geïntegreerde politie beschikken en (3) de bevoegdheden die nodig zijn om de functie uit te oefenen waarvoor de leden van het permanent korps zijn aangeworven.

Bovendien zijn zij onderworpen aan dezelfde uitvoerings-, toezichts- en controlemodaliteiten en -mechanismen als hun Belgische collega's. De AIG blijft bevoegd voor de controle van uitzettingsmissies in gevallen van gedwongen terugkeer, zelfs wanneer er Frontex-personeel bij betrokken is.

2. ANALYSE

2.1. COMPETENTIES VAN DE FRONTEX-AGENTEN

De omvang van de bevoegdheden van Frontex-personeel op Belgisch grondgebied en aan de Belgische grenzen roept in veel opzichten vragen op.

2.1.1. Advies van het COC

In zijn advies van 14 september 2019 over het voorontwerp van de wet heeft het Controleorgaan op de politionele informatie ("COC") twee punten van voorbehoud geformuleerd met betrekking tot de algemene bevoegdheden van Frontex-functionarissen, die niet in het wetsontwerp en/of in de toelichting werden behandeld.

Dit zijn de opmerkingen :

> *Volgens de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet zouden de leden van Frontex over dezelfde bevoegdheden moeten beschikken als de Belgische politieambtenaren om taken uit te voeren met betrekking tot de grenscontrole en de terugkeer, met inbegrip van de bevoegdheden die uitvoeringsbevoegdheden vereisen zoals bepaald in het Belgisch recht of in de Verordening 2019/1896. Het COC vindt in de genoemde Verordening echter nergens enige vermelding betreffende de toekenning van dergelijke bevoegdheden.*
>
> *Nog steeds krachtens de memorie van toelichting zou het bovendien mogelijk moeten zijn om aan de leden van het permanent korps de toelating te verlenen om bepaalde controles te verrichten op Belgisch grondgebied, rekening gehouden met het openbaar belang alsook met de noden van de luchthavens of andere grensposten. Ook in dit verband vindt het COC in de genoemde Verordening geen enkele vermelding betreffende de toekenning van een dergelijke bevoegdheid, althans op het nationale grondgebied*[1].

[1] In verband met de grenscontrole verwijst het voorontwerp naar artikel 2, 3) en 5) van Verordening 2019/1896 dat op zijn beurt verwijst naar artikel 2, punt 10), van Verordening (EU) 2016/399. Artikel 8, §2, van deze verordening bepaalt wat volgt: "*Eenieder wordt aan een minimale controle onderworpen tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Deze minimale controle bestaat in een eenvoudig en snel onderzoek, voor zover opportuun met gebruikmaking van technische voorzieningen en door raadpleging, in de desbetreffende databanken, van informatie die uitsluitend betrekking heeft op gestolen, ontvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten, naar de geldigheid van het document dat de rechtmatige houder recht van grensoverschrijding geeft en naar eventuele tekenen van namaak of vervalsing. De in de eerste alinea bedoelde minimale controle is de regel voor personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen. Bij de minimale controle van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, kunnen de grenswachters evenwel, op niet-systematische basis, nationale en Europese databanken raadplegen om zich ervan te vergewissen dat de betrokkene geen reëel, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de internationale betrekkingen van de lidstaten dan wel een gevaar voor de*

In overeenstemming met voornoemde Verordening geldt dat, indien deze leden van het permanent korps hun bevoegdheden op het Belgische grondgebied dienen uit te oefenen, sommige bevoegdheden enkel kunnen worden uitgeoefend met de toestemming van de Belgische Staat en binnen het door de Belgische Staat vastgestelde kader en strikt dienen te worden beperkt tot het profiel en de opdrachten waarvoor ze op ons grondgebied worden ingezet overeenkomstig de Verordening."

Het COC heeft al bepaalde **bedenkingen geuit over de onvoldoende specifieke en gedetailleerde aard van de taken** die door het Frontex-korps aan de grenzen en op Belgisch grondgebied moeten worden uitgevoerd. We zullen hieronder zien dat deze bezorgdheid een constante is bij het lezen van de tekst.

2.1.2. Permanente aanwezigheid van een politiefunctionaris bij het Frontex-personeel (art. 5)

Artikel 5 van het wetsontwerp bepaalt dat:

De leden van het permanente korps die op het nationale grondgebied opereren, staan onder het gezag van de bevoegde nationale autoriteiten en de politiefunctionaris van de geïntegreerde politiedienst die verantwoordelijk is voor de operationele coördinatie en leiding. Zij zijn onderworpen aan de bevelen, onderrichtingen en richtlijnen van deze laatsten en daarenboven moeten ze hun taken steeds uitoefenen in aanwezigheid van een personeelslid van de Geïntegreerde Politie.

Bij het lezen van de tekst lijken er geen uitzonderingen te zijn op de aanwezigheid van een Belgische politieagent naast Frontex-personeel.

De toelichting is echter dubbelzinnig op dit punt:

De onmiddellijke fysieke aanwezigheid van een Belgische politieambtenaar moet toelaten onverwijld alle nodige stappen te ondernemen wanneer er maatregelen dienen getroffen te worden tegen personen. Door het toekennen van strikt gelimiteerde bevoegdheden aan de leden van het permanent korps kunnen zij, waar en wanneer nodig, de eerste noodzakelijke maatregelen treffen (bv tussenkomst bij plotse problemen of ordeverstoringen ter hoogte van een grenscontrolepost) in afwachting dat de aanwezige Belgische collega het optreden overneemt met alle procedurele randvoorwaarden ter

volksgezondheid vormt. Het resultaat van deze raadpleging doet niets af aan het recht van binnenkomst op het grondgebied van de betrokken lidstaat van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen als bedoeld in Richtlijn 2004/38/EG." Artikel 40 van de verordening bepaalt ook: "Indien een lidstaat wordt geconfronteerd met onevenredige migratie-uitdagingen , door aanzienlijke gemengde migratiestromen, aan zijn buitengrenzen, kan die lidstaat verzoeken om de technische en operationele versterking van ondersteuningsteams, bestaande uit deskundigen van de bevoegde organen en agentschappen van de Unie, die hun werkzaamheden verrichten overeenkomstig hun mandaat"? Als het ontwerp gebaseerd is op artikel 40 van de verordening, is het moeilijk voor te stellen hoe de internationale luchthavens van België, die de enige buitengrenszones in België zijn, te maken zouden kunnen krijgen met grote stromen gemengde migranten.

zake. Het is dan ook deze laatste die, waar en wanneer van toepassing, onder meer zal instaan voor de redactie van het proces verbaal.

Deze laatste zin impliceert dat het mogelijk is dat een lid van het permanente Frontex-korps zijn taken zelfstandig uitvoert bij bijvoorbeeld een grenscontrole en gedwongen wordt dringende maatregelen te nemen (bijvoorbeeld vrijheidsberoving) in afwachting van de aankomst van zijn Belgische collega.

Artikel 82.4, van de Frontex-verordening bepaalt dat in de regel nationale functionarissen aanwezig zijn bij de leden van het Frontex-korps:

"Onverminderd artikel 95, lid 1, met betrekking tot statutair personeel verrichten de teamleden uitsluitend taken en oefenen zij uitsluitend bevoegdheden uit op instructie van en, als algemene regel, in aanwezigheid van grenswachters of personeel dat betrokken is bij met terugkeer verband houdende taken van de ontvangende lidstaat (…)"

De Raad van State heeft ook zijn bezorgdheid geuit over dit punt:

Aangezien uit het dispositief blijkt dat het denkbaar is dat een lid van het permanent korps optreedt zonder dat een politiefunctionaris aanwezig is, en gezien de ernstige schending van de grondrechten door het gebruik van geweld of wapens als bedoeld in artikel 8 van het voorontwerp en door het gebruik van vrijheidsberoving als bedoeld in artikel 9, zal het voorontwerp worden herzien om de inhoud en de reikwijdte van de verplichting tot "aanwezigheid" van een politiefunctionaris beter te omschrijven door de voorwaarden en procedures vast te stellen waaronder leden van het permanent korps kunnen optreden wanneer een politiefunctionaris niet aanwezig is, het voorontwerp zal worden herzien om de inhoud en de reikwijdte van de verplichting voor een politiefunctionaris om "aanwezig" te zijn, beter te omschrijven door de voorwaarden en procedures vast te stellen waaronder leden van het permanente korps maatregelen kunnen nemen wanneer een politiefunctionaris niet (onmiddellijk) aanwezig kan zijn. Zowel het recht op eerbiediging van het privéleven, vastgelegd in artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, als het recht op eerbiediging van de persoonlijke vrijheid, vastgelegd in artikel 5 van hetzelfde Verdrag, vereist dat dergelijke maatregelen voldoende duidelijk, nauwkeurig en voorspelbaar bij wet worden geregeld, met de nodige procedurele waarborgen.

Het wetsontwerp gaat niet in op de bezorgdheid van de Raad van State over de verenigbaarheid met de grondrechten van de betrokken personen. De tekst van het wetsontwerp is niet aangepast om rekening te houden met de gemaakte opmerkingen (zie vergelijkende tabel hieronder). De tekst in zijn huidige vorm voldoet niet aan de garanties van duidelijkheid en voorspelbaarheid die nodig zijn om eventuele beperkingen van de grondrechten in kwestie te rechtvaardigen.

2.1.3. Administratieve aanhouding door frontex-personeel op heel het Belgisch grondgebied (art. 9)

Artikel 9 van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van administratieve aanhoudingen op het grondgebied door Frontex-personeel:

> *De leden van het permanente korps mogen, indien noodzakelijk, in het kader van de uitvoering van hun opdrachten op het Belgische grondgebied, overgaan tot een vrijheidsbeneming onder de voorwaarden van artikel 31 van de wet op het politieambt.*
>
> *Het lid van het permanent korps stelt onmiddellijk iedere persoon die het voorwerp uitmaakt van een signalering in een van de databanken bedoeld in artikel 82, § 10 van de Verordening, ter beschikking van een officier van gerechtelijke politie.*
>
> *Overeenkomstig artikel 33 van de wet op het politieambt brengt het lid van het permanent korps dat een bestuurlijke aanhouding verricht de officier van bestuurlijke politie onder wiens gezag hij ressorteert hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte.*

Deze bevoegdheid is dan wel beperkt tot "het uitvoeren van missies op Belgisch grondgebied", maar deze term lijkt ons niet nauwkeurig genoeg en is voor verschillende en uiteenlopende interpretaties vatbaar. Concreet zou deze bepaling een Frontex-agent toestaan om, alleen handelend, mensen te gaan arresteren op straat, buiten opvangcentra, in het openbaar vervoer, op het politiebureau, etc., aangezien dit deel uitmaakt van de "missies uit te voeren op Belgisch grondgebied".

We herinneren eraan dat Frontex het onderwerp is geweest van talrijke onderzoeken en beschuldigingen van medeplichtigheid aan uitzettingsoperaties in strijd met het internationaal recht in het Middellandse Zeegebied, de Egeïsche Zee en Oost-Europa[2]. Die onderzoeken toonden ernstige interne tekortkomingen aan, zoals een cultuur van straffeloosheid en activiteiten die niet in lijn waren met de fundamentele rechten van de mens. We herinneren er ook graag aan dat veel van deze onderzoeken zijn uitgevoerd door de Europese instellingen zelf (Europees Parlement[3], Europese Ombudsman[4], Rekenkamer van de EU[5], Europees Bureau voor fraudebestrijding OLAF[6]). Het zijn verontrustende rapporten die waarschuwen voor het gedrag van Frontex-bewakers, zeker als ze alleen optreden – gedrag dat ingebakken lijkt te zijn in de manier waarop het agentschap werkt.

---

[2] Human Rights Watch en Border Forensic, Complicité dans le ciel : La surveillance aérienne par Frontex facilite les abus, December 2022 ; Enquête Le Monde, Des appareils de surveillance de Frontex sont utilisés par les garde-côtes libyens pour intercepter illégalement des migrants, 23 november 2022 ; La Cimade, Frontex dans la tempête : Chronologie des accusations ciblant l'agence Frontex d'octobre 2020 à mai 2022.

[3] Europees Parlement, Rapport sur l'enquête relative aux violations présumées des droits fondamentaux par Frontex, Juli 2021.

[4] Eu Ombudsman, Report on the inspection of documents on how Frontex complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities, Juli 2022; Communiqué, La Médiatrice ouvre une enquête sur le rôle de Frontex dans les opérations de sauvetage suite au naufrage survenu en Grèce, 26 juli 2023.

[5] Rekenhof EU, Rapport spécial : soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures, juni 2021.

[6] OLAF – European Anti-fraud office, Final report on Frontex – Case No OC/2021/0451/A1, oktober 2022

In het advies van de Raad van State werden ook enkele bedenkingen geuit: *"De tekst zal worden herzien om duidelijker de voorwaarden aan te geven waaronder leden van het permanent korps een administratieve aanhouding mogen uitvoeren".*

Het wetsvoorstel komt echter niet tegemoet aan de bezorgdheid van de Raad van State over de verenigbaarheid met de grondrechten van de betrokken personen. De tekst van het wetsontwerp is niet aangepast om rekening te houden met de gemaakte opmerkingen (zie vergelijkende tabel hieronder).

Wij vinden deze bepaling ook problematisch omdat in de toelichting niet wordt uitgelegd waarom deze bevoegdheid noodzakelijk is voor een doeltreffende uitvoering van het uitzettingsbeleid. Frontex beschikt als Europees agentschap voor de controle van de buitengrenzen niet over de nodige expertise om arrestaties uit te voeren op het grondgebied van een lidstaat. In de praktijk leveren arrestaties in België geen problemen op... Als je kijkt naar de DVZ-cijfers voor het aantal arrestaties (28.000 onderscheppingen voor 2023) versus het aantal detenties (totaal aantal detenties in centra in 2023: 4.915), dan is het duidelijk dat het probleem niet ligt bij de onderscheppingen/arrestaties.

Bovendien bepaalt artikel 48 van de Frontex-verordening, waarin de acties van Frontex in het kader van terugkeer worden opgesomd, inderdaad dat Frontex verantwoordelijk is voor "het verlenen van technische en operationele bijstand aan de lidstaten op het gebied van terugkeer", maar het stelt niet uitdrukkelijk dat vrijheidsberoving of detentie acties zijn die door Frontex-personeel kunnen worden uitgevoerd, nog minder als Frontex-personeel op eigen initiatief kan handelen zonder de aanwezigheid van een Belgische ambtenaar, wat volgens de tekst in zijn huidige vorm niet kan worden uitgesloten. De Frontex-verordening vereist dus niet dat een dergelijke delegatie van bevoegdheden door de nationale wetgeving aan het Frontex-personeel wordt verleend.

Gezien het bovenstaande lijkt het ons dat **deze zeer problematische bepaling, die onnauwkeurig en vaag is geformuleerd en verder gaat dan wat de Frontex-verordening voorschrijft, uit het wetsvoorstel moet worden geschrapt.**

2.2. CONTROLE EN STRAFFELOOSHEID

2.2.1. Klachtenmechanisme

Artikel 111 van de Frontex-verordening voorziet in een procedure voor het melden van incidenten.

In het kader van dit mechanisme, dat wordt beheerd door de Frontex-functionaris voor de grondrechten (FRO), kan elke persoon die rechtstreeks wordt getroffen door een vermeende schending van zijn of haar grondrechten tijdens operationele activiteiten door personeel dat deelneemt aan Frontex-activiteiten, schriftelijk een klacht indienen bij het agentschap.

Ten eerste is de effectiviteit van dit interne klachtenmechanisme al in twijfel getrokken door zowel het CPT van de Raad van Europa (Het Europese comité voor de preventie van foltering) als het maatschappelijk middenveld. In zijn verslag naar aanleiding van een waarnemingsmissie

van Frontex-medewerkers van een gedwongen terugkeervlucht naar Afghanistan[7], vermeldde het CPT :

> *Het Comité heeft reeds zijn twijfels geuit over de vraag of het nieuwe klachtenmechanisme dat door Frontex is ingesteld, als rigoureus en doeltreffend kan worden beschouwd.*
>
> *(...) In het licht van het bovenstaande zou het CPT graag nadere informatie ontvangen van de Duitse autoriteiten over het gevolg dat is gegeven aan klachten die zijn doorgestuurd door de functionaris voor de grondrechten van de Europese grens- en kustwacht (Frontex), in het bijzonder met betrekking tot de vereisten van toegankelijkheid, effectiviteit en onafhankelijkheid.*

Bovendien heeft het CPT tijdens zijn bezoek aan België in november 2022 vastgesteld dat de informatie die in het kader van door Frontex uitgevoerde operaties aan onder dwang teruggestuurde personen werd verstrekt, ontoereikend was:

> *73 (...) de delegatie merkte op dat aan personen die uit België zijn verwijderd, geen informatie is verstrekt over de mogelijkheid of de manier om een klacht in te dienen, en dat het klachtenformulier alleen op verzoek is verspreid, waardoor het recht om een klacht in te dienen in de praktijk minder effectief is. Hierop werd ook gewezen door de vertegenwoordiger van Frontex tijdens de debriefingsbijeenkomst. Het is dan ook niet verrassend dat het FRO in eerdere verslagperioden geen klachten heeft ontvangen met betrekking tot door Frontex ondersteunde terugkeeroperaties.*

In de context van de uitvoering van en het toezicht op gezamenlijke operaties door de lidstaten en Frontex hebben verschillende actoren uit het maatschappelijk middenveld al aangetoond dat het klachtenmechanisme ontoegankelijk is en geen follow-up krijgt.

La Cimade wijst er ook op dat :

> *"(...) het klachtenmechanisme dat is opgezet om schendingen van rechten door Frontex zelf aan de kaak te stellen in de landen waar het actief is, is niet effectief omdat het alleen kan leiden tot mogelijke individuele disciplinaire sancties, d.w.z. interne sancties, en niet tot het verantwoordelijk stellen van het agentschap. Erger nog, Frontex ontmoedigt elke wens om deze grieven voor de rechter te brengen.[8]"*

Gezien het bovenstaande moet er **een onafhankelijk, toegankelijk en operationeel klachtenmechanisme** komen[9]. Dit vereist capaciteitsopbouw en een grotere aanwezigheid van het FRO en zijn bureau bij het registreren en opvolgen van klachten.

Daarnaast dringen verenigingen aan op de invoering van **meer controle door de nationale parlementen**, in het bijzonder door het FRO om voorafgaande effectbeoordelingen te vragen (die moeten worden uitgevoerd voordat een tijdelijke Frontex-missie en/of een permanent orgaan wordt ingezet).

---

[7] Rapport CPT, ad hoc bezoek Duitsland, CPT/Inf (2019) 14.
[8] "Frontex is taking us to court", Luisa Izuzquiza, Arne Semsrott, 2 december 2020.
[9] Note Politique n° 28 CNCD/11.11.11, FRONTEX : DROITS HUMAINS EN DANGER.

2.2.2. AIG

Artikel 5 van het wetsvoorstel bepaalt dat de controle op uitzettingsmissies in geval van gedwongen terugkeer, zelfs als deze worden uitgevoerd door Frontex-agenten, de verantwoordelijkheid blijft van de Algemene Inspectiedienst van de Federale en Lokale Politie ("AIG").

De uitgebreidere controlemissies van de AIG moeten structureel worden weerspiegeld in haar begroting, anders blijven ze een dode letter.

In haar jaarverslag voor 2022[10] stelde de AIG al aan de kaak dat "*de AIG haar controletaak moet uitvoeren met beperkte personele capaciteit en financiële middelen. (...)"* en pleit *"(...) voor een structurele integratie van de controletaak inzake gedwongen terugkeer binnen de AIG, waarvoor vaste en terugkerende personele en budgettaire middelen nodig zijn. Op die manier zou het toezicht niet langer jaarlijks afhankelijk zijn van hypothetische Europese fondsen die worden toegekend om de kosten te dekken. Dit zou het ook mogelijk maken om onder andere tegemoet te komen aan de kritiek van het Federaal Migratiecentrum (Myria), dat benadrukt dat de Algemene Inspectiedienst slechts een fractie van het aantal uitzettingspogingen controleert."*

Het CPT merkte in zijn verslag over het ad-hocbezoek aan België in november 2022[11] ook op dat: *"de delegatie heeft vernomen dat de personele en financiële middelen die momenteel aan de AIG worden toegewezen voor haar controleactiviteiten ontoereikend zijn, (...). Als gevolg daarvan is de AIG momenteel niet in staat om alle terugkeeroperaties met een hoog risico effectief te controleren en kan zij alleen de aan de vlucht voorafgaande fasen (voorbereiding en instappen) controleren."*

2.2.3. Wettelijke aansprakelijkheid van Frontex-agenten

Artikel 7 van het wetsontwerp voorziet dat :

> *De leden van het permanent korps die krachtens deze wet optreden op het nationale grondgebied worden gelijkgesteld met de politieambtenaren voor wat betreft de toepassing van de strafwetgeving.*
>
> *Ze worden eveneens gelijkgesteld met de ambtenaar bedoeld in artikel 5 voor wat betreft de toepassing van hoofdstuk V van de wet op het politieambt.*

Dit aansprakelijkheidsstelsel dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, is een omzetting van het stelsel dat is ingevoerd door artikel 48 van de wet op het politieambt, dat bepaalt dat in geval van schade die door leden van het politiepersoneel in de uitoefening van hun functie wordt berokkend aan de Staat, de gemeente of derden, deze laatsten deze schade slechts moeten vergoeden indien zij zich schuldig hebben gemaakt aan opzettelijk, grof of lichtzinnig wangedrag van hun kant.

Terwijl het gemakkelijk is om voor een Belgische rechtbank een burgerlijke vordering in te stellen tegen de dader van de schade wanneer deze in België gedomicilieerd is, is dit

[10] AIG, Jaarraport 2022.
[11] Rapport van bezoek CPT 13 juillet 2023.

niet het geval wanneer de dader in een andere lidstaat van de Europese Unie gedomicilieerd of woonachtig is. Het slachtoffer zou bij het verkrijgen van een schadevergoeding voor zijn of haar verlies of schade met verschillende moeilijkheden worden geconfronteerd: moeilijkheden om de dader voor de bevoegde rechtbank te dagvaarden, moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van het vonnis waarbij de Frontex-agent wordt veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding en het risico van insolventie van de veroordeelde agent, gezien de verschillen in levensstandaard tussen de EU-lidstaten.

Het valt te vrezen dat het ontbreken van burgerlijke aansprakelijkheid van de Belgische staat voor schade die door dit soort fouten wordt veroorzaakt, de deur openzet voor straffeloosheid voor Frontex-agenten en de Belgische staat ontslaat van zijn plicht om toezicht te houden op hun acties op zijn eigen grondgebied. **Er moeten duidelijke verantwoordelijkheden worden vastgesteld tussen de lidstaten en Frontex, zodat eventuele schendingen van grondrechten niet ongestraft blijven.**

Dit is een belangrijk gegeven als je bedenkt dat het probleem zich al heeft voorgedaan op Europees niveau, waarbij Frontex zichzelf systematisch vrijpleit van verantwoordelijkheid in een context waarin zijn agenten mensenrechtenschendingen begaan die al vele malen aan de kaak zijn gesteld. De studie van Mona AVIAT, gepubliceerd door het Centrum voor Internationaal Recht van de ULB[12], verwijst hiernaar in haar studie van twee zaken T-600/21 en T600/22 behandeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).

De twee beslissingen dateren van eind 2023. De studie illustreert de moeilijkheden door de gedeelde bevoegdheid en de Europese Unie, als men wil vaststellen wie van hen verantwoordelijk is voor het waarborgen van de naleving van het EU-recht bij het controleren van de grenzen. Het commentaar suggereert dat deze moeilijkheid bijdraagt aan het creëren van een zekere mate van straffeloosheid voor Europese grenscontrole-actoren zoals Frontex: "*Het is betreurenswaardig dat het Hof in beide zaken niet is ingegaan op de inhoudelijke vraag of de acties van Frontex in overeenstemming zijn met het Europees recht.* ***Dit gebrek aan inhoudelijk onderzoek geeft een signaal van straffeloosheid af aan de Europese grenscontroleurs, die zien dat hun verantwoordelijkheid zich onttrekt aan elke controle door het Hof.***

In het kielzog van de publicatie van een rapport van de Plenaire Vergadering van de Raad van Europa over de plaats van migratie in het publieke debat[21], waarin de haatdragende taal wordt veroordeeld die welig tiert in de aanloop naar verkiezingen, een jaar waarin bijna de helft van de wereldbevolking naar de stembus trekt[22], zou het welkom zijn geweest als de Europese rechterlijke macht duidelijk haar gehechtheid aan de fundamentele waarden van de EU had laten blijken door beschuldigingen van schending van de grondrechten tegen een EU-orgaan te onderzoeken. Het zal de gelegenheid krijgen om dit te doen in het beroep in ST v Frontex (zaak C-62/24 P), dat opnieuw zal worden ingesteld door de NGO front-LEX[23].

Het is duidelijk dat Frontex-agenten vatbaar zijn voor misbruik, vooral wanneer ze afkomstig zijn uit landen waar extreem-rechts regeert. De enige manier om dit misbruik zoveel mogelijk

[12] https://cdi.ulb.ac.be/affaires-t-600-21-t-600-22-frontex-se-derobe-une-fois-de-plus-a-sa-responsabilite-devant-la-cjue-une-analyse-de-mona-aviat/.

te beperken, is het handhaven van de wettelijke aansprakelijkheid van de Belgische staat voor fouten die zij maken bij de uitvoering van hun taken, taken die zij niet alleen uitvoeren, maar onder de systematische verantwoordelijkheid van de Belgische politie.

Daarom stellen wij voor aan artikel 7 een alinea 3 toe te voegen die als volgt luidt "*De gelijkstelling van de leden van het permanent korps van Frontex met de ambtenaar bedoeld in artikel 5 voor de toepassing van hoofdstuk V van de wet op het politieambt heeft geen betrekking op de burgerlijke aansprakelijkheid in geval van schade veroorzaakt door een opzettelijke fout, door een grove fout of door een lichte en gebruikelijke fout. In dat geval blijft de Belgische Staat burgerlijk aansprakelijk.*"

2.3. BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

Het COC is van mening dat het voorontwerp van wet niet de noodzakelijke essentiële waarborgen voor gegevensbescherming bevat. In zijn advies heeft het COC de volgende voorstellen voor amendementen/wijzigingen gedaan (niet exhaustief - wij verwijzen naar het advies voor het vervolg):

> - *"Artikel 10 van het voorontwerp verwijst naar artikel 44/1 van de WPA maar bepaalt niet uitdrukkelijk tot welke politionele databanken de leden van het permanent korps toegang zullen krijgen. De huidige formulering is te vaag en te ruim vanuit de invalshoek van de gegevensbescherming"*
>
> - *"Met betrekking tot het soort toegang dat aan Frontex-agenten moet worden verleend: Daar zelfs de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken enkel beschikt over de mogelijkheid van rechtstreekse bevraging in de ANG, zou het onevenredig, onlogisch en onaanvaardbaar zijn om aan Frontex ruimere bevoegdheden inzake toegang te verlenen dan de bevoegde nationale entiteit. Daarmee zou ook een gevaarlijk precedent worden gecreëerd."*
>
> - *(...) "De woorden "toegang" en "raadplegen" worden op willekeurige wijze gebruikt in de tekst van artikel 10. Het gebruik van vage begrippen die niet worden gedefinieerd en verschillen van die welke worden gebruikt in de WPA is nadelig op het vlak van de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokken personen (en van de politiediensten).*
>
> - *"De memorie van toelichting stelt dat de leden van het permanent korps geen andere verwerkingen mogen uitvoeren dan de raadpleging van bestaande gegevens (met andere woorden, ze hebben enkel een leesrecht). Het COC stelt voor om deze precisering toe te voegen in artikel 10 van het voorontwerp"*
>
> - *"Bovendien lijkt het relevant nader te bepalen dat elke raadpleging van gegevens en informatie met redenen dient te worden omkleed."*

Daarnaast somt het COC een hele reeks aandachtspunten op met betrekking tot evaluatie, rectificatie van onjuiste gegevens, beperking van gegevensbewaring, transparantieverplichtingen, invoering van een beroeps- en klachtenmechanisme, etc.

Het COC besloot zijn advies als volgt: "***Rekening gehouden met het bovenstaande is het Controleorgaan van mening dat het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet niet de noodzakelijke essentiële waarborgen biedt inzake gegevensbescherming. Bijgevolg zou het voorontwerp van wet in zijn huidige staat moeten worden aangepast met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de zin van het huidige advies, teneinde de inachtneming van de EUwetgeving inzake gegevensbescherming te garanderen."***

Een vergelijking van de versie van het betwiste artikel (artikel 10) in het wetsontwerp en het voorontwerp (zie de vergelijkende tabel hieronder) leidt echter tot de conclusie dat er **geen wijzigingen zijn aangebracht om deze belangrijke punten van zorg met betrekking tot de grondrechten aan te pakken. De waarborgen die het wetsontwerp in dit opzicht biedt, zijn niet bevredigend.**

2.4. TAALGEBRUIK

Het wetsontwerp bepaalde aanvankelijk dat Frontex-personeel in alle omstandigheden Engels mocht gebruiken in hun communicatie met vreemdelingen aan grensdoorlaatposten.

Het wetsontwerp werd vervolgens aangepast om de beginselen van de Grondwet en de Verordening met elkaar in overeenstemming te brengen en naar aanleiding van de kritiek in het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 7 september 2023. Er wordt nu bepaald dat Belgische onderdanen en vreemdelingen die gemachtigd of toegelaten zijn om langer dan drie maanden op het Belgische grondgebied te verblijven, eerst in een van de Belgische landstalen moeten worden aangesproken.

In de eerste plaats doet deze bepaling **vragen rijzen over de uitvoering**: hoe kan worden vastgesteld voordat een onderdaan van een derde land wordt aangesproken of hij of zij toestemming heeft om het Belgische grondgebied te betreden of er langer dan drie maanden te verblijven? Hoe zit het met mensen die geen visum nodig hebben om minder dan drie maanden binnen de EU te reizen, maar van wie het doel en de reismiddelen door grenswachten in twijfel kunnen worden getrokken?

In ieder geval lijkt het vooral essentieel dat er aan de grenscontroleposten tolkdiensten worden opgezet om een optimale communicatie te waarborgen tussen personen die aan de grens worden vastgehouden en die heel vaak het Engels of een van de drie landstalen niet beheersen, en de grenswachten, of het nu gaat om Belgische ambtenaren of om personen die deel uitmaken van het permanente korps van Frontex. Het gesprek dat bij aankomst met de grenswachters plaatsvindt, is van fundamenteel belang voor het opsporen van eventuele kwetsbaarheden (minderjarigheid, medische pathologieën, enz.) en risico's in geval van terugkeer, en is mogelijk doorslaggevend voor de daaropvolgende procedures (aanvraag voor internationale bescherming, enz.). Het is daarom essentieel om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden elkaar begrijpen.

3. VERGELIJKENDE TABEL TUSSEN VOORONTWERP VAN WET EN WETSONTWERP

Uit deze vergelijkende tabel blijkt dat het voorontwerp van wet en het wetsontwerp bijna identiek zijn, en dat de aangebrachte wijzigingen onvoldoende antwoord bieden op de hieboven aangehaalde opmerkingen en bezorgdheden.

Voorontwerp van wet	**Wetsontwerp**
Artikel 5 De leden van het permanent korps die optreden op het nationale grondgebied staan onder het gezag van de bevoegde nationale autoriteiten en de politieambtenaar van de dienst van de Geïntegreerde Politie aan wie de operationele coördinatie en leiding toevertrouwd is. Zij zijn gehouden de bevelen, instructies en richtlijnen van deze laatsten op te volgen en voeren hun taken steeds uit in de aanwezigheid van een politieambtenaar van de voormelde dienst van de Geïntegreerde Politie.	Artikel 5 De leden van het permanent korps die optreden op het nationale grondgebied staan onder het gezag van de bevoegde nationale autoriteiten en de politieambtenaar van de dienst van de Geïntegreerde Politie aan wie de operationele coördinatie en leiding toevertrouwd is. Zij zijn gehouden de bevelen, instructies en richtlijnen van deze laatsten op te volgen en voeren hun taken steeds uit in de aanwezigheid van een politieambtenaar van de voormelde dienst van de Geïntegreerde Politie.
Artikel 8 § 1. In het kader van de uitvoering van hun opdrachten op het Belgisch grondgebied, kunnen de leden van het permanent korps dwang gebruiken overeenkomstig de artikelen 1, 37, 37bis, 37ter en 38, 1° van de wet op het politieambt en de richtlijnen die hieromtrent bestaan. Op voorwaarde dat zij door hun eigen staat of door FRONTEX zijn uitgerust en dat zij hiervoor een voldoende opleiding overeenkomstig artikel 62 van de Verordening hebben gekregen mogen de leden van het permanent korps enkel volgende wapens dragen en gebruiken: 1. korte vuurwapens, type halfautomatisch pistool, met een kaliber van maximaal 9 mm; 2. rechte uitschuifbare slagwapens;	Artikel 8 § 1. In het kader van de uitvoering van hun opdrachten op het Belgisch grondgebied, kunnen de leden van het permanent korps dwang gebruiken overeenkomstig de artikelen 1, 37, 37bis, 37ter en 38, 1° van de wet op het politieambt en de richtlijnen die hieromtrent bestaan. Op voorwaarde dat zij door hun eigen staat of door FRONTEX zijn uitgerust en dat zij hiervoor een voldoende opleiding overeenkomstig artikel 62 van de Verordening hebben gekregen mogen de leden van het permanent korps enkel volgende wapens dragen en gebruiken: 1) korte vuurwapens, type halfautomatisch pistool, met een kaliber van maximaal 9 mm; 2) rechte uitschuifbare slagwapens;

3. neutraliserende middelen. Dit gebruik en dragen van wapens kan enkel plaatsvinden overeenkomstig het Belgisch recht en het internationaal recht, in het bijzonder de Verordening en zijn bijlage V. § 2. Elk gebruik van geweld maakt het voorwerp uit van een proces-verbaal, dat wordt opgemaakt door de politieambtenaar die de leden van het permanent korps op het terrein begeleidt overeenkomstig artikel 5 en door deze laatste wordt toegezonden aan de bevoegde gerechtelijke overheid. § 3. Wanneer hij optreedt in aanwezigheid van een Belgische politieambtenaar, gebruikt het lid van het permanent contingent het vuurwapen onder dezelfde voorwaarden als deze laatste. Wanneer er geen politieambtenaar aanwezig is, mag het lid van het permanente korps een vuurwapen enkel gebruiken in geval van wettige verdediging van zichzelf of van een ander. De opdracht bedoeld in artikel 3.1. i) van de Verordening wordt ongewapend uitgevoerd <u>Artikel 9</u> De leden van het permanente korps mogen, indien noodzakelijk, in het kader van de uitvoering van hun opdrachten op het Belgische grondgebied, overgaan tot een vrijheidsbeneming zoals voorzien in artikel 31 van de wet op het politieambt. Het lid van het permanent korps stelt onmiddellijk iedere persoon die het voorwerp uitmaakt van een signalering in een van de databanken bedoeld in artikel 10 ter beschikking van een officier van gerechtelijke politie. Overeenkomstig artikel 33 van de wet op het politieambt brengt het lid van	3) neutraliserende middelen. Dit gebruik en dragen van wapens kan enkel plaatsvinden overeenkomstig het Belgisch recht en het internationaal recht, in het bijzonder de Verordening en zijn bijlage V. § 2. Elk gebruik van geweld maakt het voorwerp uit van een proces-verbaal, dat wordt opgemaakt door de politieambtenaar die de leden van het permanent korps op het terrein begeleidt overeenkomstig artikel 5 en door deze laatste wordt toegezonden aan de bevoegde gerechtelijke overheid. § 3. Wanneer het lid van het permanent korps het vuurwapen gebruikt, dan gebeurt dit onder dezelfde voorwaarden als deze die van toepassing zijn op de Belgische politieambtenaar. De opdracht bedoeld in artikel 3.1. i) van de Verordening wordt ongewapend uitgevoerd. <u>Artikel 9</u> De leden van het permanente korps mogen, indien noodzakelijk, in het kader van de uitvoering van hun opdrachten op het Belgische grondgebied, overgaan tot een vrijheidsbeneming onder de voorwaarden van artikel 31 van de wet op het politieambt. Het lid van het permanent korps stelt onmiddellijk iedere persoon die het voorwerp uitmaakt van een signalering in een van de databanken bedoeld in artikel 82, § 10 van de Verordening, ter beschikking van een officier van gerechtelijke politie. Overeenkomstig artikel 33 van de wet op het politieambt brengt het lid van het permanent korps dat een bestuurlijke aanhouding verricht de officier van bestuurlijke politie onder wiens gezag hij ressorteert hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte. De

het permanent korps dat een bestuurlijke aanhouding verricht de officier van bestuurlijke politie onder wiens gezag hij ressorteert hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte. De leden van het permanent korps worden voor wat betreft de toepassing van de bestuurlijke aanhouding en de terbeschikkingstelling van een geseind persoon, evenals de eraan verbonden richtlijnen, gelijkgesteld met de agenten van bestuurlijke en gerechtelijke politie van het operationele kader van de geïntegreerde politie. Artikel 10 De leden van het permanent korps kunnen toegang hebben tot de persoonsgegevens en de informatie bedoeld in artikel 44/1 van de wet op het politieambt die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun officiële opdrachten en taken op het Belgische grondgebied, en die raadplegen volgens dezelfde richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie als deze die van toepassing zijn voor de leden van de Belgische politiediensten. Deze toegang en raadpleging mag enkel aangewend wordt indien dat noodzakelijk is voor hun opdrachten en de gegevens mogen enkel in het kader hiervan gebruikt worden.	leden van het permanent korps worden voor wat betreft de toepassing van de bestuurlijke aanhouding en de terbeschikkingstelling van een geseind persoon, evenals de eraan verbonden richtlijnen, gelijkgesteld met de agenten van bestuurlijke en gerechtelijke politie van het operationele kader van de geïntegreerde politie. Artikel 10 Onverminderd de raadplegingen geregeld in Verordening (EU) 2016/399 van het Europese parlement en de raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door de personen, kunnen de leden van het permanent korps, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken en opdrachten bedoeld in artikel 4, een rechtstreekse bevraging uitvoeren van de persoonsgegevens en de informatie aanwezig in de algemene nationale gegevensbank als bedoeld in artikel 44/2, § 1, lid 2, 1° van de wet op het politieambt. Deze databanken worden geraadpleegd via een specifieke single search nationale IT-interface. Deze toegang is aldus beperkt tot directe bevragingen van de internationale en Europese databanken en de algemene nationale gegevensbank als bedoeld in artikel 44/2, § 1, lid 2, 1° van de wet op het politieambt. De leden van het permanent korps zijn onderworpen aan: 1) de wet op het politieambt, in het bijzonder de artikelen 44/1 en volgende; 2) de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens; 3) de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie;

	4) de binnen de politieorganisatie opgestelde richtlijnen betreffende gegevensverwerking.