

Frontex en de Europese politiek van migratievermijding

Paula Grobbecker

De¹ Europese Unie (EU) is wereldwijd een begeerd emigratiedoel. De levensstandaard van haar inwoners ligt er immers ver boven dat van de mondiale doorsnee. De EU kent daarbij intern het vrije verkeer van haar burgers. Alleszins geldt die openheid enkel voor de eigen burgers. Want alleen de bezitters van een Europese pas genieten sinds het Verdrag van Schengen de voordelen van deze open migratieruimte (Nuscheler 2004: 177). Voor anderen blijven de buitengrenzen onoverkomelijke horden. In dit kader speelt het agentschap Frontex van de EU een cruciale rol. Frontex is een afkorting voor *frontières extérieures*. Frontex, ofwel het *Europees Agentschap voor het Beheer van de Operationele Samenwerking aan de Buitengrenzen*, werd opgericht om de veiligheid van de buitengrenzen van de EU te behartigen. Al sinds 1999 heeft Frontex verschillende militaire voorbereidingen getroffen. Vanaf eind 2006 patrouilleren er ook Frontex-eenheden voorzien van de modernste techniek en militaire uitrusting in het Middellandse-Zeegebied. Intussen bestaat er nagenoeg een wetenschappelijke consensus over het feit dat nationale soevereiniteit en mensenrechten vaak met elkaar in tegenspraak zijn. En dat niet alleen in het migratiedebat, maar ook op andere domeinen, zoals de humanitaire interventie.

In dit artikel wil ik de centrale vraag beantwoorden hoe de migratiepolitiek van de EU en haar werkwijze symbool staan voor het spanningsveld tussen de soevereiniteit van de nationale staat en de handhaving van de universele mensenrechten. Daarom moeten we ons er over beraden in welke mate er een tegenspraak tussen de praxis van Frontex en het zelfbegrip van de EU bestaat. We moeten ons tevens kritisch durven afvragen hoe de bewaking van de Europese buitengrenzen functioneert en dus bepaalde internationale normen schendt.

De historisch gezien ongekende vrijheid van beweging binnen de EU ging met een afscherming naar buiten gepaard.

Migratie van vluchtelingen naar de EU

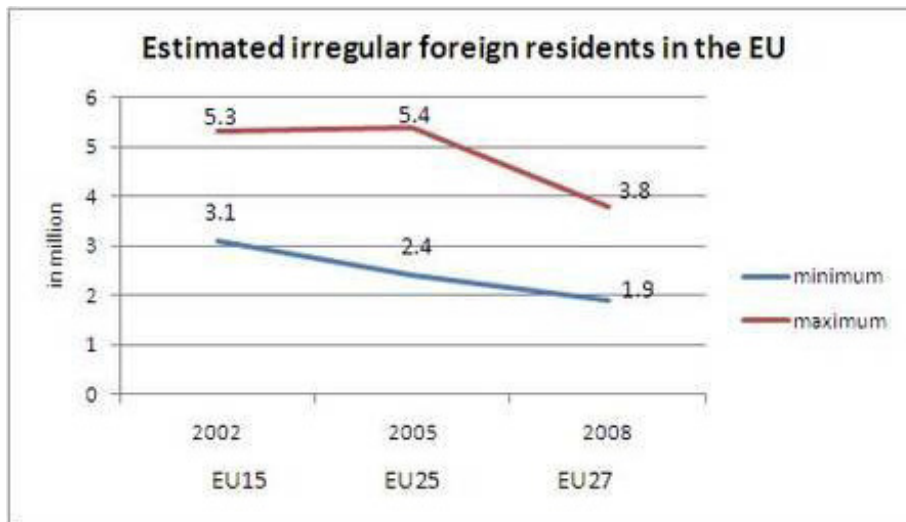
De *Global Commission on International Migration* (GCIM) onderscheidt drie hoofdoorzaken voor migratie: verschillen in economische en sociale ontwikkeling, demografie en democratische rechten (GCIM 2005). Ofschoon recente cijfers van het Europese grensagentschap Frontex aantonen dat de irreguliere migranten niet bij voorrang uit Afrika komen, maar veel meer uit andere delen van de wereld via legale weg naar Europa komen, loopt Europa's *cordon sanitaire* heden ten dage midden door Afrika. De EU is echter alleen voor EU-burgers een open migratieruimte. De gemeenschappelijke immigratie- en asielpolitiek bestaat daarom vooral uit de gemeenschappelijke afgrenzing van de buitengrenzen. De meeste vluchtelingen die tot nu toe in Europa bescherming hebben gezocht, waren echter Europeanen, ook al kwamen ze niet uit lidstaten van de EU. Ze vluchtten voor de naoorlogse politieke verdeeldheid, de conflicten op de Balkan, de dictatuur of de etnische conflicten in de opvolgingsstaten van de USSR (Düvell 2006: 61). Tot op heden kan men daadwerkelijk niet van zoiets als een "vluchtelingengestroom" uit het zuiden spreken.

Ik zie er hier van af om het beeld van "Fort Europa" te gebruiken. Twee redenen spreken tegen het gebruik van het begrip. Ten eerste is het begrip door het nationaal-socialisme "gemunt", zoals Tillmann Löhr heeft aangetoond. De tweede reden is dat de vluchtelingen vandaag niet in eerste

instantie aan de Europese "grenzen" stranden, maar door de toegenomen grensvervalsingen verhinderd worden om zich überhaupt op weg naar Europa te begeven. "Het onderwerp van de kritiek is treffend beschreven als men stelt dat er *onbegrensde grenzen* werden opgetrokken die reeds in de internationale wateren of in de staten van herkomst en transit onoverkomelijke hindernissen vormen." (Löhr 2010: 37, eigen nadruk, P. G.).

Franck Düvell stelt dat de asielaanvragen wereldwijd sinds 2001 met 40 procent zijn gedaald, maar in Europa met slechts 19 procent. In 2005 waren er 283.000 vluchtelingen die in de toenmalige EU-25 asiel aangevraagd hadden. Als gevolg hiervan bereiken zoals voorheen slechts zeer weinigen van de vluchtelingen überhaupt nog het westen. Volgens de opvatting van Düvell kan men deze daling van de vluchtelingenaantallen vooral verklaren doordat de oorzaken om te vluchten verminderden en minder als gevolg van de restrictieve politiek der westelijke industriestaten (Düvell 2006: 66). De bewering als zou er sprake van een asielcrisis zijn, is niet waar. De meeste vluchtelingen komen, volgens *Eurostat*, uit Afghanistan, Rusland en Irak, gevolgd door Somalië, Servië en Kosovo (*Eurostat* 2010: 6). Dat vooral enkele ontwikkelingslanden door de migratiebewegingen veel sterker worden getroffen blijkt uit het feit dat in 2009 alleen al in Zuid-Afrika 256.200 vluchtelingen en asielzoekers waren (*World Refugee Survey* 2006). Van januari 2009 tot maart 2010 waren er in totaal 256.280 asielaanvragen in de EU-27.

De berichten over irreguliere migranten aan de kusten van de randstaten van de EU bereiken ons bijna dagelijks. Wegens verschuivingen van de vluchtroutes



Plaatje 1

veranderen de zogenaamde “hot spots” van de vluchtelingen. Op dit moment is dat bijzonder goed zichtbaar in Griekenland waar duizenden mensen dagelijks hun geluk beproeven om in de EU te geraken en waar ze door Frontex-eenheden worden opgevangen (*Pro Asyl* 2010b). De meesten zijn vluchtelingen uit Afghanistan, Irak, Iran en Pakistan, maar ook steeds meer mensen uit Afrika begeven zich op die lange en gevaarlijke reis (*Pro Asyl* 2010a). Over precieze data over hoeveel irreguliere migranten jaarlijks in de EU geraken, daarover beschikken we echter nauwelijks. Volgens Angenendt zijn er berekeningen die van twee miljoen irreguliere migranten gewagen, zelfs van 40 miljoen aldus de Europese Raad (Angenendt 2008). Het *Hamburg Institute of International Economics* beheert de databank van de Europese Commissie *Clandestino* en komt tot de slotsom dat er in 2008 maximaal 3,98 miljoen irreguliere migranten in de EU verbleven. De trend loopt lichtjes terug (zie *Plaatje 1*)

Volgens S. Angenendt domineert internationaal en binnen de EU weliswaar de reguliere migratie, maar toch is de irreguliere migratie wereldwijd een toenemend verschijnsel. Het dringendste probleem van deze tijd zijn echter de zeeroutes en de vluchtelingenroute aan de Turks-Griekse grens. 2006 was een hoogtepunt van de irreguliere migratie richting Europa: Italië registreerde rond 16.000 illegale binnenkomsten. Op de Canarische eilanden werden in hetzelfde jaar zowaar 31.000 irreguliere immigranten geteld. Sinds de

intensivering van de controle aan buitengrenzen in de Straat van Gibraltar zijn ook deze routes met behulp van Frontex versperd. Daarna besloten vele migranten om de oversteek van de West-Afrikaanse staten naar de Canarische eilanden te wagen. Maar ook deze route verplaatste zich naar andere kusten, zoals die van Griekenland (Angenendt 2008). De Noord-Afrikaanse staten zijn intussen transitstaten geworden. Alleen al in Libië zouden zich een miljoen irreguliere migranten ophouden, in Algerije en Mauretanië minstens 100.000 en in Marokko 10.000. Hiertegen wordt in toenemende mate met repressieve maatregelen gereageerd, zoals bijvoorbeeld door gewelddadige terugkeer aan de grenzen.

Schengen

De notie van migrant heeft in de geschiedenis van de EU een duidelijke begripsverschuiving ondergaan. Werd het begrip van de zogenaamde “gastarbeider” in de jaren 1960 tot in de jaren 1980 nog positief ervaren, dan veranderde dat beeld in de jaren 1990. Racisme en vreemdelingenhaat werden door de gebeurtenissen van 11 september 2001 en de eruit voortvloeiende ressentimenten jegens moslims in Europa versterkt. Meer en meer werd de herkomst beslissend tot welke categorie van migranten men behoorde. Migrant uit het zuiden (Afrika, Nabije Oosten en Turkije) werden daarbij sterker gestigmatiseerd, terwijl de toestroom van EU-buitenlanders toch erg gewenst is. Hoewel de meeste irreguliere migranten legaal met visum de EU

binnenkomen, zijn er ook die “illegaal” inreizen.

Om de relaties met de zuidelijke buurstaten van de EU te bevorderen, werd in 1995 op de Conferentie van Barcelona het *Euro-Med-Partnerschap* goedgekeurd, dit met het doel om een nauwere economische samenwerking met de Mediterrane staten te evoceren, de culturele uitwisseling te bevorderen en de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te versterken. Maar volgens Russell King ging het in werkelijkheid om een nieuw handelsverdrag en financiële ondersteuning – maar niet om de migratieweg richting Europa te vergemakkelijken. Integendeel: in de conferentieteksten worden migranten met terroristen en smokkelaars van wapens en verdoovende middelen gelijkgesteld. De logica ervan was die van het kopen van zekerheid. “The logic of the Barcelona meeting was to buy security through economic development and to create conditions whereby emigration from the southern and eastern shores will be stemmed” (King 1998: 120).

Op 1 mei 1999 werd het *Verdrag van Amsterdam* van kracht. De gemeenschappelijke grenspolitiek kreeg hierdoor een enorme betekenis toegekend (art. 29 EC-V). Het verdrag werd de rechtsgrondslag voor de gemeenschapsoopdracht van de asiel- en migratiepolitiek in Europa. Verder voorzag het verdrag in de harmonisering van de tot dan toe verschillende nationale regelingen in dit beleidsdomein (BAMF

2006: 5). In het Finse Tampere geraakte de Europese Raad het er ten slotte kort daarna eens over een vijfjarenagenda voor het realiseren de voornemens van Amsterdam. Hiermee werd aan de EU de bevoegdheid toegekend om gemeenschappelijke richtlijnen en verordeningen voor de immigratie- en de asielpolitiek uit te werken (Löhr 2010: 28). Men stelde zich tot doel om de migratiestromen in de toekomst sterker te sturen, om de onderdanen van derde landen rechtvaardig te behandelen en om hun status in de buurt van die van burgers van de EU te brengen. Zo zou een op de Geneefse Conventie berustende gemeenschappelijke Europees asielsysteem moeten worden uitgebouwd. Ook de basisregel van het niet terugsturen van mensen naar landen waar vervolging dreigt, zou door de regelingen moeten worden gegarandeerd (Jahn, Maurer, Oetzmänn, Riesch 2006: 8).

Een historisch jaar voor de burgers van Europa was het jaar 1985 met de ondertekening van het Verdrag van Schengen. De Schengenruimte werd in 1995 in negen lidstaten van kracht. Voor de eerste maal in de geschiedenis van Europa werd de personencontrole binnen Europa afgeschaft. De vrijheid van reizen binnen de EU was een feit. Van nu af aan zou er aan de binnengrenzen geen systematische controle van goederen meer bestaan. De interne grenzen behoorden sindsdien tot het gemeenschapsrecht en werden in het EG Verdragsartikel 36 en 100a, 4 vastgelegd (Müller-Graff 1998: 19) verankerd. Het *Schengenacquis* vormt een belangrijke pijler van "de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht" van de EU. In beginsel geldt het principe van de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en het Europese Gemeenschapsrecht. Daarin zijn vastgelegd een gemeenschappelijk douanetarief, een gemeenschappelijke handelspolitiek, evenals een gemeenschappelijke visumpolitiek (principe van de gedeelde verantwoordelijkheid). Verder is er nog het Unierecht (*European Union Law*) dat het rechtskader van de samenwerking bij justitie en binnenlandse aangelegenheden vormt. Desalniettemin ligt als voorheen de autoriteit voor de controle van de grenzen met derde landen bij de lidstaten. De houding van de verdragspartijen aan de buitengrenzen is volgens de verplichtingen in het verdrag vastgelegd.



Door het Verdrag van Schengen kwamen er uniforme inreisvoorschriften, en de regels en de modaliteiten ervan kwamen van de het Executieve Comité. Zo werd ook het korte verblijf van onderdanen van derde landen in de Schengenruimte vastgelegd, regels voor het omgaan met drugshandel ontworpen, de justitiële en politionele samenwerking versterkt en het asielrecht geüniformiseerd. De externe grenzen mochten van nu af aan slechts aan de voorgeschreven grensovergangen tijdens vaste openingsuren worden overschreden. Tot de praktijken van de grensveiligheid behoren ook de controles aan de buitengrenzen en de visumafgifte. De verdragspartijen garanderen daarbij de controle van personen en luchthavens. Ook hier geldt het principe van de gedeelde verantwoordelijkheid, vooral door het uitreiken van een gemeenschappelijk visum dat geldig voor alle territoria van de verdragspartijen is. Het gemeenschappelijk paspoort betekent een grondige verandering van de voormalige soevereiniteit van de lidstaten (Müller-Graff 1998: 20). Nadat het verdrag van kracht werd, is een gemeenschappelijk asiel- en migratiepolitiek van de lidstaten onvermijdelijk geworden. Zoals voorheen waren er betwistingen tussen de belangrijkste opvanglanden voor vluchtelingen en de andere lidstaten over hoe men een gemeenschappelijke politiek vorm kon geven. In 1999 ondertekenden ook Spanje en Portugal het verdrag. Ten slotte werd het Verdrag van Schengen in het Gemeenschapsverdrag van de EU (derde zuil) opgenomen.

De geïntegreerde grensbewaking bij de buitengrenzen² is sinds 2002 onderdeel van de Europese politiek van binnenvrijheid. In de Dublin II - Verordening³ werd vanaf 2003 bepaald welke lidstaat voor het behandelen van een asielaanvraag bevoegd is. De basisgedachte is dat asielzoekers

slechts één enkele asielaanvraag binnen de lidstaten mogen indienen. De bevoegdheid is volgens de in de verordening vastgelegde criteria geregeld. Bij voorrang is het land van eerste aankomst bevoegd, of die staat die de eerste aankomst niet verhindert heeft. Dat geldt ook voor illegale binnenkomen (*Amtsblatt der EG* L 50/01 2003: Kap. III, Art. 13). Het resultaat van de verordening zijn doorlopend strengere grenscontroles aan de buitengrenzen, omdat de staat van eerst aankomst de kosten voor alle hieruit voortvloeiende asielprocedures moet dragen. Dit is in tegenspraak met de grondregel van de solidaire lastenverdeling binnen de EU.

Na het *Programma van Tampere* werd het zogenaamde *Programma van Den Haag* door de Europese Raad op 4-5 november 2004 goedgekeurd. Men kwam overeen om binnen vijf jaren een *Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem* te scheppen, met gemeenschappelijke asielaanvragen en een eenvormige beschermingsstatus. De nationale asieldiensten moesten beter samenwerken en de legale inwijking moest worden versterkt. Van de andere zijde was men het er over eens om de illegale inwijking krachtiger te bestrijden. De burgers uit derde landen moesten beter dan voorheen integreren. Voortbouwend op het *Proces van Barcelona* en van het *Euro-Med-Partnerschap* ontstond in 2008 de *Unie voor het Middellandse Zeegebied* (*Union pour la Méditerranée*), dus een gemeenschap van EU-lidstaten met de landen van de Middellandse Zee, Mauretanië en Jordanië. De tot dan toe succesloze Mediterrane politiek van de EU zou hierdoor een nieuwe impuls krijgen. In maart 2010 begon de Unie met het uitwerken van algemene taken, zoals gemeenschappelijke milieu- en infrastructuurprojecten en samenwerking bij rampenbestrijding, evenals onderwijs-, energie- en middenstandsprojecten. Migratie werd andermaal niet tot thema van samenwerking gemaakt.

Ten slotte raakte men het in het *Programma van Stockholm* eens over de richtlijnen voor een gemeenschappelijke veiligheids- en buitenlandse politiek van de Unie van 2010 tot 2014 (*Rat der Europäischen Union* 2009). De samenwerking van politie, leger en geheime dienst moest worden versterkt en nieuwe grensoverschrijdende bewakingsmaatregelen mochten

worden getroffen. Met betrekking tot de migratiecontrole moesten nieuwe vluchtelingenkampen in de derde landen worden geschapen en interventies van de politie zouden ook buiten de EU mogelijk worden gemaakt, waarbij ook een Europese gendarmerie (een politiemacht) voor het inzetten in crisistijd, uitgebouwd zou worden. In het *Programma van Stockholm* wordt gesteld: “People in need of protection must be ensured access to legally safe and efficient asylum procedures” – deze wens van zeeoperaties door Frontex werd andermaal niet vervuld (*ibid.*: 2).⁴ Dit betekende dat er vooruitlopend op de komst van migranten aan de Europese buitengrenzen, er maatregelen konden worden genomen. Er wordt nu een kwalitatief onderscheid tussen legale en illegale migranten gemaakt – dit met alle problematische gevolgen van dien. “[...] the objective of granting third-country nationals legally resident in the Member States of the EU a uniform level of rights comparable with that of Union citizens should remain the objective of common immigration policy” (*ibid.*). Dat betekent dat irreguliere migranten niet dezelfde rechtsbescherming genieten als de legale migranten. De laatsten moeten echter op vergelijkbare wijze als de EU-burgers worden behandeld. “Illegale” migranten daarentegen worden vervolgd. Dat betekent het terugsturen van “illegale” burgers van derde landen. Als daarmee dan de potentiële fysieke vernietiging van vluchtelingen in hun staten van herkomst of in een van de transitlanden, zoals Libië, wordt gemeend, dan wordt het probleem van de irreguliere migranten daadwerkelijk duurzaam geregeld. Om dit nog een efficiënter vorm te geven, wordt sindsdien een nog nauwere samenwerking met de staten van herkomst en de transitlanden nagestreefd (*ibid.*).⁵ Hier moet worden aangestipt dat de meeste migranten die naar de EU migreren, uit landen als Afghanistan, Iran, Irak of Somalië komen.

Op het vlak van asiel werd afgesproken dat er tot 2012 aan een *Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel* (GEAS) met in achtneming van de *Geneefse Vluchtelingenconventie* (GVC) zal worden gewerkt. De lasten van de vluchtelingenopvang zullen in de toekomst solidair onder de lidstaten worden verdeeld. In het hoofdstuk “More secure access to the territory” (*ibid.*: 33) wordt de uitbreiding van Frontex-mandaten

vastgelegd, evenals de uitbouw van eigen voorzieningen voor het agentschap. Een nieuw rapportagemechanisme, waarbij eveneens over incidenten bij Frontexoperaties aan de bevoegde overheden wordt bericht, is opgenomen. Een nauwere samenwerking en het weer tot leven wekken van de *Unie voor het Middellandse Zeegebied* werd omwille van de migratiecontrole bevorderd (*ibid.*: 36). Een verdere stap in de richting van een GEAS is de oprichting op 19 mei 2010 van een *Europees Asiel Ondersteuningsbureau* (EASO) met zetel in Valetta (Malta) (*Europäisches Parlament* 2010b).⁶ Het EASO ondersteunt de lidstaten bij asielaanvragen. Het EASO moet bijdragen aan een meer solidair en rechtvaardiger asielbeleid in de EU. Deze reguleringsoverheid moet informatie verstrekken over de staten van herkomst en asielondersteuningsteams paraat houden om de lidstaten met een bijzonder hoog aantal asielaanvragen te ondersteunen. Ook de opname van erkende vluchtelingen valt van nu af aan onder haar bevoegdheid. In het toezichthoudende orgaan (Raad van Bestuur) zitten vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van de lidstaten die zowel met de asieloverheden van de lidstaten, als met de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), het *Europees Agentschap voor de Grondrechten* en Frontex samenwerken.

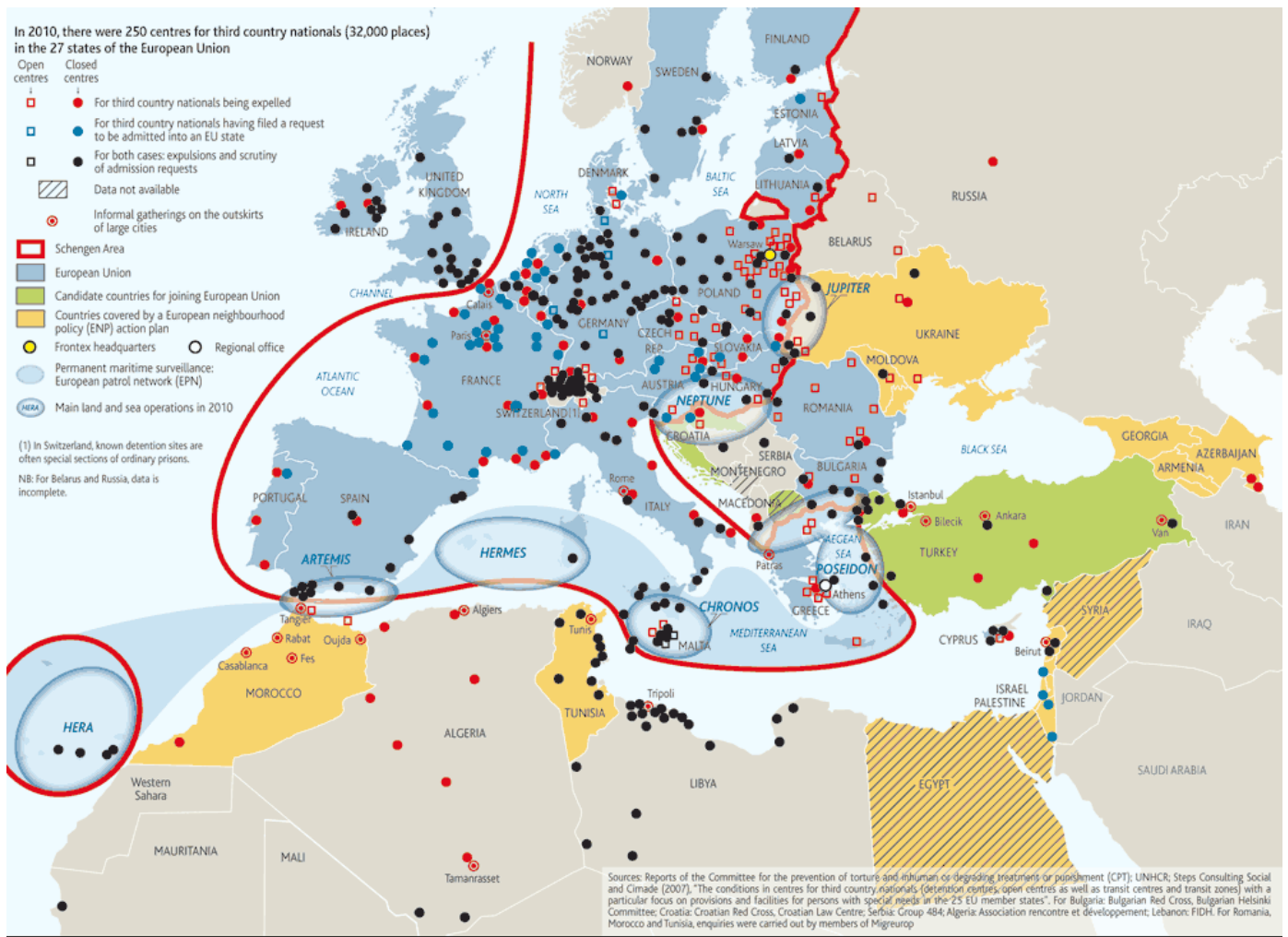
De politionele en justitiële samenwerking aan de buitengrenzen

Frontex en het *Schengener Informatiesysteem II* (SIS II) werden in 2005 opgericht. Ze gingen nog datzelfde jaar aan de slag. SIS II verzamelt data over gezochte personen, voertuigen en feiten. Verder worden data van uitgewezen illegale migranten, burgers van derde landen aan wie het binnenreizen in de EU ontzegd werd, evenals individuen tegen wie een arrestatiebevel uitgevaardigd is, of die van politiezijde verdacht zijn, bijgehouden (*Euractiv* 2010). De verplaatsing van bevoegdheden voor grensbewaking naar het EU-niveau verwijst naar het verlies van informatie- en technologiesoevereiniteit van de lidstaten. Als opvolging voor het SIS II bevindt het *Europees Informatiesysteem* (EIS) zich momenteel nog in de ontwikkelingsfase. Via een koppeling aan *Europol* (*European Police Office*) moet EIS de data van strafbare feiten en dadens uit alle EU-landen

registreren – hieronder vallen ook irreguliere migranten. In de toekomst worden de informatiesystemen in het *Europees Grensbewakingssysteem* (Eurosur) ingebed en door het *Europees Buitengrenzenfonds* (EBF) gefinancierd.

In 2008 kwam de Europese Commissie met het voorstel om het nieuwe grensbewakingssysteem in drie fasen te vestigen om de grensoverschrijdende criminaliteit in te dammen en “illegale” migratie te verminderen (*Europäische Kommission* 2008: 68). Het systeem moet de communicatie en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, Frontex en de opgerichte coördinatiecentra tussen de lidstaten vergemakkelijken en met de hulp van spits technologie de grensgebieden van de EU in de Middellandse Zee, het zuidelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Zwarte Zee en later de gehele maritieme gebieden bewaken (zie *Plaatje 2*). Ook de derde landen moeten op operationeel gebied met de lidstaten samenwerken. In het Verdrag van Schengen moet de uitbreiding van het grensgebied tot 20-30 km dringend worden opgenomen.⁷

Verder is informatie-uitwisseling tussen de diensten van de lidstaten voorgeschreven. Verdachten mogen voortaan grensoverschrijdend politioneel bewaakt en vervolgd worden. De structuren worden door Europol voltooid. Deze dienst is sinds het Verdrag van Maastricht belast met de centrale informatie- en analyse-instantie van politiegegevens – voorheen met als zwaartepunt drugsbestrijding, maar sinds 2002 echter overwegend met de vervolging van de “internationale zware criminaliteit” (Eigmüller 2007: 55). Deze Europese politiedienst wisselt informatie tussen de lidstaten uit, analyseert criminele activiteiten en geeft beschrijvingen van toestanden en verstrekt adviezen bestemd voor de nationale politieke actoren. De uitbreiding van de competenties van Europol is voorzien, hier vooral institutioneel. Problematisch was lange tijd het parallelle bestaan van verscheidene supranationale instellingen zoals *Interpol*, Europol en andere. Dat uitte zich voor alles in onduidelijke competenties.⁸ Niet tot Schengen behorende landen zijn tot nu toe van politionele samenwerking uitgesloten. Er is nog de politionele samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen (AG POL MOE), de *International Conference*



Plaatje 2

on Border Police, het Eurdodac-Register waarin de vingerafdrukken van asielzoekers over heel Europa worden opgeslagen, evenals de Europese Politie-Academie (EPA). Behalve de genoemde instituties heeft de EU andere, legale instrumenten tot haar beschikking. Dat is bijvoorbeeld de instelling Eurojust (artikel 31 EG-Verdrag), de juridisch equivalent van Europol. Eurojust is verantwoordelijk voor de coördinatie van de bevoegde rechters, gemakkelijk strafrechtelijke onderzoeken en vereenvoudigt ze. Evenzo draagt ze er toe bij om de rechtshulp en de uitleveringsverzoeken te vereenvoudigen. De handelwijze van de instelling is ongetwijfeld in conflict met het rechtsgevoel van enkele lidstaten: het betreft hier bijvoorbeeld het Europese arrestatiebevel, de vereenvoudiging van de uitleveringsprocedure of de ontbrekende justitiële controle van Europol (Eigmüller 2007: 56 e.v.). Frontex werd in 2004 opgericht om door middel van een efficiënte Integrated Border Management de hier

opgenoemde instrumenten van de EU doelmatiger te coördineren en te vervolledigen.

Interne en externe instrumenten

De historisch gezien ongekende vrijheid van beweging binnen de EU ging met een afscherming naar buiten gepaard. De afschaffing van de controle aan de binnengrenzen leidde tot vermeerderde controle aan de buitengrenzen. Controle en bewaking van de grenzen dragen bij aan het reguleren van de verkeersstromen van personen die binnenkomen en uitgaan, evenals tot het beschermen van de burgers tegen de bedreigingen van hun veiligheid. Voorts zijn ze een wezenlijk element in het bestrijden van illegale immigratie (Rat der Europäischen Union 2002, Dok. 9834/1/02 REV 1: 3) Hieruit wordt duidelijk dat de irreguliere migranten en vluchtelingen doorgaans als een veiligheidsrisico voor de EU-burgers worden beschouwd. Sinds Schengen werden de veiligheidsnormen

aan de buitengrenzen geïniformiseerd. Daar hoorden zowel de grenspolitie, het ambtenarennetwerk en de deskundigen bij, evenals snelle interventietroepen, mobiele bewakingsuitrusting, technologie en een gemeenschappelijke opleidingsstandaard (Eigmüller 2007: 71). Voor derde landen gelden sindsdien nieuwe inreisvoorschriften: het verblijf is tot drie maanden beperkt op voorwaarde dat men over geldige documenten beschikt, zich rechtmatig in de EU bevindt en een bewijs van voldoende materiële verzorging kan overleggen. Men mag geen gevaar voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen. Bijzonder gevoelige plekken zijn de luchthaven. Ze vormen intussen een onderdeel van de buitengrenzen en reizigers uit derde landen worden hier scherp gecontroleerd, vooral door toedoen van de nieuwe regelgeving voor de luchtvaartmaatschappijen. Als een luchtvaartmaatschappij een burger van een derde land zonder visum meeneemt, dan



moet zij voor repatriëring en alle ermee verband houdende onkosten instaan.

Sinds de jaren 1990 bestaat reeds de idee om het “migratieprobleem” door samenwerking met derde landen op te lossen. Als dusdanig werden landen als potentiële staten van herkomst van migranten aangewezen, alsook hun buurlanden die nog een gemeenschappelijke en efficiënte grensbewaking moesten opbouwen. De terugzending van illegale migranten naar de staten van herkomst wordt daardoor vereenvoudigd, indien ook de derde landen erbij worden betrokken. Om potentiële migranten tot blijven te bewegen, werden er in de derde landen zoals het *Europees Nabuurschap- en Partnerschapsinstrument* (ENPI), maatregelen getroffen. Dat nieuwe instrument omvat sinds 2007 de programma’s *Technical Aid to the Commonwealth of Independent States* TACIS (voor de oostelijke nabuurstaten en Rusland) en MEDA (voor de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied). Tijdens de programmaperiode 2007-20013 werden er alleen al ongeveer 12 miljard euro uit EU-middelen getrokken voor de bevordering van een duurzame ontwikkeling en voor het in overeenstemming brengen met de politiek en met de standaarden van de EU

(*Europäische Kommission* 2009). Deze politiek van goed nabuurschap, ofwel de zogenaamde “Ring of Friends”, berust zeker niet alleen maar op vrijwillige samenwerking, maar gebeurt tegelijk onder politieke en economische druk van de zijde van de EU (Eigmüller 2007: 73). Deze politiek volgt een filosofie van “Aid in Place of Migration” dat door de *Internationale Arbeidsorganisatie* reeds sinds de jaren 1980 werd aangewend. Zo is de aangeboden “hulp” van de EU tegelijk goed begrepen eigenbelang. Deze samenwerking uit zich vooral door financiële prikkels voor derde landen in geval zij de EU in hun migratieregulering ondersteunen. Verder is de EU betrokken bij de uitbouw van grensbewaking in de derde landen en helpt ze grenscontroles en asielsystemen en opvangkampen voor migranten mee op te bouwen. De armoedebestrijding, de conflictpreventie, de eis voor democratie, evenals het veiligstellen van de eerbiediging van de mensenrechten in de derde landen, derhalve enkel een middel om het doel van de migratieverhinderende te bereiken (Eigmüller 2007: 76). Men kan vaststellen dat de EU zowel economisch alsook politieke druk op de derde landen uitoefent om verdragen over terugkeerregelingen af te sluiten. Sinds 1994 bestaan de zogenaamde bilaterale

terugkeerverdragen tussen een Europese lidstaat en een derde land. Deze praktijk wordt in Duitsland sinds het asielcompromis van 1992 doorgevoerd. Daarin werd besloten dat de vluchtelingen uit *een veilig land van oorsprong of derde land* geen asiel in Duitsland krijgen, dus dadelijk naar hun heimat kunnen worden teruggezonden.

Er bestaan aannames over welke factoren nu daadwerkelijk migratiestromen op gang brengen. In de EU meent men vooral dat armoede, werkloosheid en grote inkomensverschillen pushfactoren zijn. Als preventieve maatregelen worden vooral het scheppen en behouden van arbeidsplaatsen aangehouden (Eigmüller 2007: 78). De derde landen worden voortdurend beoordeeld en gecategoriseerd om ten slotte met enkelen onder hen samen te werken. Er bestaan systematische risicoanalyses die de risicostromen in de derde landen vaststellen. Daarbij mogen de bewaking en de controle van de buitengrenzen ongetwijfeld nooit door het derde land gebeuren. Daarvoor worden aanzienlijke financiële middelen ter beschikking gesteld: van 2002 tot 2004 waren 934 miljoen euro voor de samenwerking met de derde landen in het grensbewakingsgebied ter beschikking gesteld (Eigmüller 2007: 79). Van 2000 tot 2006 stelde de EU een budget op voor de financiering van buitenlandse hulp in relatie met het migratievraagstuk, waarvan alleen al 47,34 procent voor het indammen van de migratie werd benut.⁹ Daarbij nemen de fondsen die voor het opruimen van de migratieoorzaken bestemd zijn, voortdurend af. De EU-lidstaten konden hun eis doorzetten om meer geld in maatregelen voor grensbewaking te investeren (Eigmüller 2007: 81). Weigering om mee te werken aan het tegengaan van illegale immigratie, wordt niet geduld. Integendeel zelfs, want in een dergelijk geval worden de diplomatieke betrekkingen beperkt en treedt een afbouwmechanisme in werking. Dat betekent dat hier een enorme druk wordt uitgeoefend om in het bijzonder mee te werken aan het terugnemen van illegale migranten. Derde landen moeten dus hun burgers terugnemen die zich onrechtmatig in een van de lidstaten ophouden, alsook – onder dezelfde voorwaarden – burgers van andere derde landen indien men kan bewijzen dat ze over hun grondgebied zijn getrokken alvorens in de EU aan te komen.

Volgens Eigmüller kan men deze politiek als een vorm van “bufferzone in het regime van de grensbewaking” beschouwen (Eigmüller 2007: 80). Daarbij geldt het oorzakelijk principe: de EU-lidstaten worden voor vermeende gaten in hun bewakingsstelsel verantwoordelijk gesteld. Veelal volgt hieruit dat op grond van het akkoord over het terugnemen van migranten zogenaamde kettengereacties optreden. Hierdoor is geen sprake meer van een fair asielbeleid. Een voorbeeld is Libië. Volgens *Amnesty International* is het land nog altijd verre van het zich houden aan de eerbiediging van de internationale mensenrechten. In de landenberichten van de organisatie wordt, zoals vroeger, gemeld dat vluchtelingen, asielzoekers en migranten zich nog altijd voor onbepaalde tijd gevangen worden gehouden en worden mishandeld. “Ten minste acht buitenlandse burgers werden geëxecuteerd. De regering verzuimde het andermaal om de ergste mensenrechtenschendingen uit het verleden te laten onderzoeken” (*Amnesty International* 2008). In het *Amnesty International* rapport van 2010 is er zelfs sprake van het aanwenden van “excessief geweld” tegen vluchtelingen (*Amnesty International* 2010). Libië heeft de Conventie van Genève nog altijd niet ondertekend. In 2010 werd de UNHCR gedwongen om zijn bureau in Libië op te geven. De Libische regering gaf aan het bestaan van het UN-vluchtelingenwerk op zijn territorium niet te erkennen, daar het land de GFK niet mede ondertekend had (*Deutsche Welle* 2010). De Raad van de UNHCR kwam op 9 november 2010 bijeen om de toestand van de mensenrechten in Libië opnieuw te bekijken. De Raad drukte haar bezorgdheid uit met betrekking tot de Libische omgang met vluchtelingen, in het bijzonder de deportaties van vluchtelingen naar landen waar hen vervolging, willekeurige opsluiting en folter wachten (ECRE 2010c). Desalniettemin heeft de EU Commissaris Cecilia Malström in oktober 2010 een raamakkoord met Libië ondertekend waarin onder andere wordt vastgehouden hoe de EU en Libië een gemeenschappelijk migratiemanagement willen nastreven (*Europäische Kommission* IP/10/1281 2010a). Daarbij verstoopt de Commissie zich voor alles achter het feit dat Libië in ieder geval de OAU Conventie heeft ondertekend. Het akkoord omvat een financiële tegemoetkoming van 50 miljoen euro voor de grensveiligheid. Dat Libië ook op financieel vlak

geen betrouwbare partner is, wees zich uit op de EU-Afrika Top in Tripoli op 29-30 november 2010, waar Muammar Gadaffi bijkomende vijf miljard euro van de EU vorderde om tegen illegale migranten op te treden. “Zoniet moet Europa op gewelddadige veranderingen bedacht zijn” en “Europa zal zwart worden” (*Süddeutsche Zeitung* 2010: 8). Daarover zegt het Europese parlementslid Sylvie Guillaume: “Member States are giving up on their responsibilities in terms of respect for Human Rights, especially the non-refoulement principle. And you must not be fooled, it is a whole system of compensation that is set between the European Union and these third countries. The financial negotiations and trade agreements are of course at stake, as compensation to the third State for doing the „dirty job” (ECRE 2010 b).

Frontex: het agentschap, zijn opbouw en zijn organisatie

Het Europese agentschap Frontex voor de operationele samenwerking aan de buitengrenzen is het nieuwe instrument van de grenspolitiek van de EU. Frontex is de verticale component van veiligheidsinstellingen van de EU en is met de EU-gremia eng verbonden. Frontex ontstond uit de samenwerking van de overheden van de lidstaten en uit informele afspraken (Möllers 2010: 36). Deze laatste vloeiden in 2001-2002 voort uit initiatieven van de Italiaanse en Duitse ministers van Binnenlandse Zaken op grond van een *Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer EU-Grenzpolizei* onder Italiaanse leiding (*ibid.*: 36). Deze studie beval concrete maatregelen aan, zoals het verbeteren van de gemeenschappelijke buitengrenzenbewaking met behulp van een decentrale organisatiestructuur.¹⁰ Daarna werden zogenaamde decentrale ad hoc centra in Griekenland en Spanje ingericht. Het Spaanse bewakingsstelsel SIVE werd vanaf 2002 aan de gezamenlijke zuidkusten van Europa aan de Middellandse Zee uitgebouwd. Het EU-project ARGO (*Global Ocean Observing Programme*) (2002-2006) moest voor de noodzakelijke financiële uitbouw van de controlemechanismen van de lidstaten zorgen. Als onderdeel van de geïntegreerde grenspolitiek van de EU werd dan in 2004 door de verordening EC 2007/2004 het Europese agentschap Frontex opgericht. Sinds 1 mei 2005 ope-

reert de instelling vanuit het hoofdkwartier in Warschau.

De in de raadsdocumenten vastgelegde doelstellingen van de organisatie omvatten de volgende gebieden: de *coördinatie* van de operationele samenwerking van de lidstaten bij het beschermen van de buitengrenzen, de *opleiding* van grensbewakers van de lidstaten, het doorvoeren van risicoanalyses, onderzoek van bewakings- en controletechnologieën, die de lidstaten bij de controle van hun buitengrenzen ondersteunen, evenals hulp bij *terugstuuracties* van de lidstaten (Verordening EG 2007/2004). Volgens het EU-actieplan voor terrorismebestrijding wordt Frontex daarbij als een instrument voor terrorismebestrijding ingezet (EC 7233/07 van 9 maart 2007). Daarbij worden zogenaamde *Rapid Border Intervention Teams* (RABITs) opgericht opdat de snelle interventieteams ook snel aan de vraag van de grensbescherming kunnen voldoen (Verordening EG nr. 863/2007). Ten slotte werkt Frontex samen met *derde landen, landen van oorsprong en internationale organisaties*. Hier is de enge samenwerking met *Europol* als belangrijkste partner en *Interpol* het vermelden waard (*Frontex* 2009a: 10).¹¹ Frontex bezit zowaar een eigen rechtspersoonlijkheid. Nochtans handelen de lidstaten bij Frontex-operaties onder eigen vlag.

Frontex ziet zichzelf echter vooral als een humanitaire organisatie die het dagelijks sterven op zee poogt te verhinderen. De organisatie beschouwt zich als een niet-politiek instrument van de Europese Commissie en ze beklemtoont dat het bij haar operaties om een zuiver operationele samenwerking gaat (Laitinen 2006: 17).

Frontex wordt door een *Management Board* geleid die evenwel uit vertegenwoordigers van lidstaten bestaat en uit staten die met het Verdrag van Schengen geassocieerd zijn, evenals uit twee vertegenwoordigers van de Europese Commissie. De bestuursraad is verantwoordelijk voor de organisatie en het personeelsbeleid, voor operationele opdrachten en de eigen huishouding. Ook het jaarprogramma valt onder de eigen verantwoordelijkheid (Möllers 2010: 41). In totaal werkten in 2009 226 vastbenoemde medewerkers voor Frontex (*Frontex* 2009a: 24). De uitvoerende directeur van het agentschap is op dit ogenblik

de Finse brigadegeneraal Ilkka Laitinen. Een uitvoerend directeur leidt het agentschap onafhankelijk en voert de door de bestuursraad goedgekeurde besluiten en programma's uit. Hij hoeft geen aanwijzingen van de regeringen of gelijkaardige gremia op te volgen of uit te voeren. De snelle interventieteams van RABIT werden onder het Duitse voorzitterschap van de Raad opgericht. Intussen omvat het personeelsbestand van de zogenaamde "snelle interventietroepen" ongeveer 690 ambtenaren uit verschillende lidstaten die Frontex voortdurend ter beschikking staan.

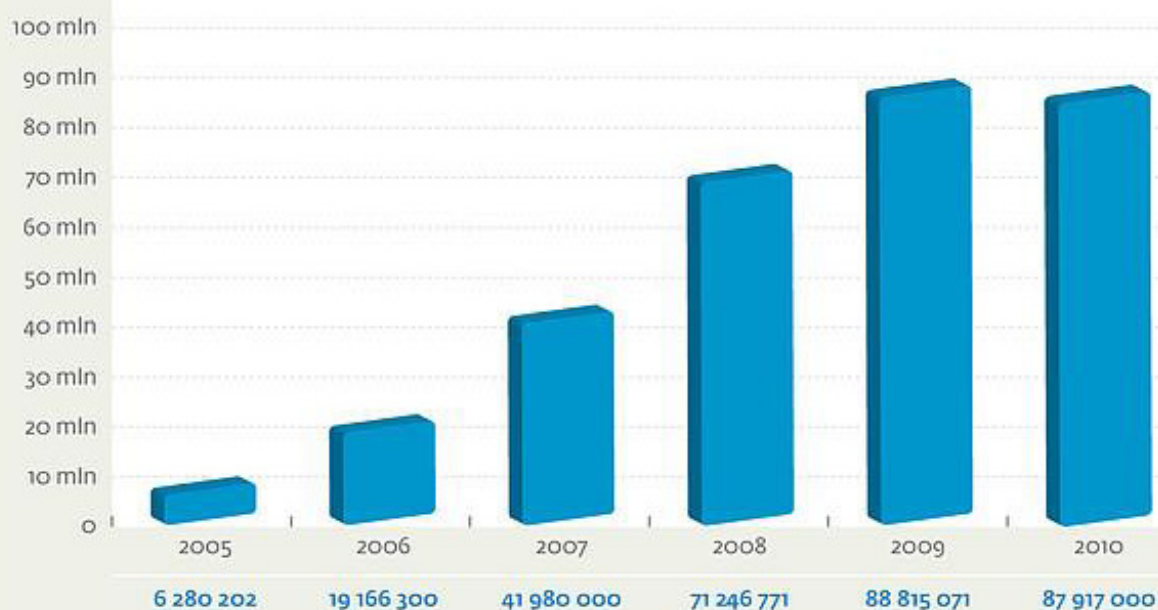
Op verzoek van een lidstaat kunnen ad hoc RABITs worden gevormd. Bij operaties van RABITs beslist de uitvoerend directeur over het aantal deel te nemen ambtenaren, de plaats van inzet, de duur, de taken en de commandolijn (Möllers 2010: 43). Juridisch gezien zijn er verschillende verantwoordelijkheden, daar de RABITs slecht ten dele aan het recht

van de uitzendlanden gebonden zijn. De uitvoerende bevoegdheid van de speciale eenheden omvatten het vaststellen van de identiteit, de bevraging, doorzoeken en benutten van databanken. Aan een migrant het binnenkomen weigeren kan echter slechts door de optredende staat gebeuren, dit volgens artikel 10 – 10 Frontex-VO. Voorts is er een toolbox, nl. *Centralized Records of Available Technical Equipment for Control and Surveillance of External Borders* (CRATE), die als databank door de lidstaten ter beschikking wordt gesteld en beheerd als bevels- en interventiemiddel voor de grensbewaking.¹² Frontex bezit geen eigen uitrusting, maar wil die in de toekomst wel hebben. De eerste inzet van RABITs gebeurt vandaag aan de Grieks-Turkse grenzen. De 175 grensbewakers en -bewakerinnen moeten tot het einde van 2010 de Griekse ambtenaren ondersteunen. Alleen al zo een 40 ambtenaren en ambtenaressen werden hier ingezet (BMI 2010a). Het asielsysteem in Griekenland

is momenteel wegens de staats- en financiële crisis in een desolate toestand geraakt en is daardoor niet meer bestand tegen de migrantenstromen die Griekenland momenteel over land bereiken. Onder toezicht van Frontex werkt een pool van deskundigen uit de lidstaten en Schengenlanden, nl. de *Frontex Joint Support Teams*, die als gevolg van risicoanalyses bij Frontex-operaties worden ingezet. Ze bereiden pilotprogramma's en opleidingsmaatregelen voor. In samenwerking met de *Local Point Offices* zouden zij, aldus Möllers, de toekomstige Europese grenspolitie kunnen worden (Möllers 2010: 45).

De verdere positionering van Frontex binnen het institutionele raamwerk van de EU kan men ook uit de huishouding opmaken: voor de tijdspanne 2007-2013 is voor de post "Vrijheid, Veiligheid en Recht" een totaal bedrag van 747 miljoen euro voorzien. Daarvan moeten 313 miljoen euro aan de solidariteit en de sturing van de

FRONTEX Budget



Plaatje 3

migrantenstromen worden uitgegeven. Frontex wordt direct uit de middelen van de EU, de geassocieerde landen, bijdragen voor dienstverlening en uit vrijwillige bijdragen betaald. Tijdens de laatste vijf jaren heeft zich de begroting van Frontex verviervoudigd (zie *Plaatje 3*). De zeeoperaties maken met 55 procent het grootste deel van de uitgaven van Frontex uit, gevolgd door de operaties aan de landsgrenzen.

Opdrachten

Algemeen directeur Ilkka Laitinen van Frontex stelt een vierstappenmodel voor de ontwikkeling van de opdrachten van Frontex voor (Möllers 2010: 75). Voor eerst moet de samenwerking met de derde landen uitgebouwd worden. In de lijn hiervan moet de samenwerking met de nabuurstaten van de EU, evenals met de staten van herkomst, versterkt worden en bij de bewaking van de buitengrenzen van de EU betrokken worden. In de volgende paragrafen ga ik verder in op de diverse taakdomeinen: risicoanalyses, coördinatie van gemeenschappelijke operaties van de lidstaten, opleiding, onderzoek, terugkeer en samenwerking met derde landen.

Risicoanalyses

Alvorens Frontex een operatie plant gaat men eerst tot risicoanalyse over. De meest frequente migratieroutes worden dan onderzocht om de laatste open flanken van de buitengrenzen te sluiten (Löhr 2010: 39). Sinds 2005 maakt Frontex een jaarlijkse risicoanalyse waarbij de gezamenlijke buitengrenzen van de EU worden betrokken.

Planning en coördinatie van gezamenlijke operaties

Frontex werkt programmatisch en projectmatig.¹³ In 2009 waren er alleen al 17 operaties te land en ter zee.¹⁴ Als Frontex vaststelt dat bijzonder veel irreguliere migranten een bepaalde migratieroute benutten, dan wordt het agentschap actief. Het plant binnen weinige maanden een operatieplan, brengt de betrokken lidstaten samen, schrijft actieplannen en organiseert de levering van een noodzakelijke uitrusting voor de bewaking en de controle.¹⁵ Gedetailleerd wordt vastgelegd welke schepen en helikopters waar en wanneer patrouilleren (Löhr 2010: 39). Om de operaties

efficiënter te maken, werken het *Frontex Situation Centre* (FSC), de *Risk Analysis Unit* (RAU) en de *Joint Operations Unit* (JOU) nauw samen. De communicatieinterfaces moeten door voortdurend te observeren, informatie uit te wisselen en crisismanagement te ondersteunen voortaan de FSCs vormen. Met betrekking tot de migratieroute West-Afrika – Spanje/Canarische Eilanden ondersteunt Frontex sinds 2006 de Spaanse Guardia Civil om de zeestraat tussen de West-Afrikaanse kust en de Canarische Eilanden te controleren (Operatie *Hera*). De afsluiting van de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla heeft er toe geleid dat de migranten ook een wezenlijk langere en gevaarlijkere vluchtweg kiezen. Tussen juni en oktober 2006 hadden 18.987 migranten de Canarische Eilanden via de zeewegen bereikt. Spanje vorderde als gevolg hiervan Frontex-eenheden op die in de maanden augustus-oktober 2006 3.887 mensen in de nabijheid van de West-Afrikaanse kust opvingen en omleidden (Möllers 2010: 77). Het programma *EPN-Hera 2009* bundelt voorts alle grenscontroleactiviteiten in dit gebied. Daarbij hoort ook het gebruik van grensbewakingsapparatuur, ondervraging van vluchtelingen over hun vluchtroutes en de werkwijze van de schippers, evenals daarna het bewaken van deze routes met schepen, helikopters en vliegtuigen. Deelnemers zijn grensambtenaren uit Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Italië, Portugal en Spanje. Volgens Frontex-chef Laitinen gaat het slechts om zeer weinig migranten die bij hun aankomst in Spanje daadwerkelijk een asielaanvraag indienen, en hij leidt daaruit af dat de migranten hun ware identiteit niet willen prijsgeven en op het liberale rechtsbestel van Spanje vertrouwen.¹⁶ Mensenrechtenorganisaties schatten dat in 2006 op deze route tot 6.000 mensen om het leven zijn gekomen (*ibid.*: 78). *Hera* is de tot nu toe succesrijkste gemeenschappelijke actie van Frontex in samenwerking met de West-Afrikaanse staten geweest (Frontex 2009a: 9). Volgens Frontex kon hierdoor het aantal irreguliere migranten op de Canarische Eilanden sterk worden verminderd. Kwamen in 2008 nog 9.200 migranten op de kust van de Canarische Eilanden aan, dan waren dat het er in 2009 nog slechts 2.280 irreguliere migranten (Frontex 2009a: 43). Volgens *Pro Asyl* werden in 2008 in dit zeegebied 5.969 mensen tegengehouden (*Pro Asyl* 2009b). Frontex wijt dit succes aan de verbeterde

samenwerking van de Afrikaanse staten en aan een geoptimaliseerde lucht- en zeebewaking voor Senegal en Mauretanië. Verder werd de politietsamenwerking met deze landen versterkt en werden informatiecampaagnes doorgevoerd. De operaties *Minerva* en *Indalo* werden in de westelijke Middellandse Zeegebied uitgevoerd en leidden, aldus Frontex, door het inzetten van afgerichte honden en van de intensieve Spaans-Marokkaanse samenwerking tot succes. Eveneens werd de “flexibele methode” van de ambtenaren geloofd. Hun interviews leiden immers tot identificatie van migranten (Frontex 2009a: 44). De gebrekkige samenwerking van Algerije geldt als een hinderpaal voor het efficiënte verloop van de genoemde operaties in de kustwateren voor West-Afrika.

De opleiding van Europese grensambtenaren, zoals vastgelegd in de Frontex Verordening 2007/2004 (*Rat der EU* 2004), artikel 5, speelt een grote rol op de agenda van Frontex: “In order for the EU policy of *Integrated Border Management* (IBM) to be effectively implemented on the ground, it is vital that the European Union’s 400.000 border management personnel ‘speak the same language’. This means not only literally being able to communicate at an individual level, but having the same goals, methods and standards as well as similar terminology. For this reason, Frontex’s responsibility of creating a harmonized pan-European training system is a central pillar of the agency’s work.” (Frontexwatch 2010). In 2009 organiseerde Frontex 153 speciale trainingscursussen en seminars met grensbewakers uit de EU-lidstaten. De diverse scholingen omvatten zowel theoretische als ook praktische kennis, die in de *Basic Border Guard-Training* wordt aangeboden. Daarbij zijn er trainingen voor bepaalde vaardigheden zoals talen, de omgang met speurhonden, mensenrechten of de opleiding van grensambtenaren in derde landen (Frontexwatch 2010).

Onderzoek

Op dat gebied werkt Frontex samen met het *Joint Research Centre* (JRC). Het centrum maakt studies en projecten voor Frontex op het vlak van maritieme bewaking, grenscontrolesystemen en media/situatiewaarneming. In samenwerking met de Europese Commissie is Frontex deel

van het *European Security Research and Innovation Forum* (ESRIF).

Terugkeer

De sterkste stijging van het budget en van de operationele capaciteiten bij Frontex ziet men op het vlak van de terugkeer. Met betrekking tot de akkoorden rond het terugsturen geldt, aldus het Europees Parlement, dat “the EU is given the competence to conclude agreements with third countries for the readmission to their country of origin or transit of third-country nationals who do not or no longer fulfil the conditions for entry or residence in one or more Member States.”¹⁷

In het jaarverslag van Frontex is sprake van een verdubbeling van de gemeenschappelijke terugkeeracties: van 15 terugkeeracties in 2008 gaat het naar 32 terugkeeracties in 2009, waarbij 1.622 migrantenvrouwen en migranten onder de vlag van Frontex werden teruggestuurd, waarvan alleen al 17 vluchten naar Nigeria.

Behalve bilaterale terugkeerakkoorden met de lidstaten heeft de EU tot eind 2009 twaalf terugkeerakkoorden met derde landen ondertekend (*Europäisches Parlament* 2009, Dok. 0-0157/09, COM 2010 214).¹⁸ Sinds 2007 is er het *Europees Terugkeermiddel*, dat van 2008-2010 in totaal 676 miljoen euro voor terugkeer beschikbaar stelde. Steeds vaker wordt een zogenaamde gezamenlijke terugkeer door de lidstaten georganiseerd. Duitsland heeft 31 van zulke terugkeerakkoorden met derde landen gesloten, evenals meerdere transitakkoorden (*Bundesministerium des Innern* 2010b). Verder heet het in de BMI: “Het afsluiten van een overeenkomstig akkoord met de andere staten van herkomst in Afrika en Azië is nakende, c.q. wordt in versterkte mate nagestreefd” (*Bundesministerium des Innern* 2009). De normen van zulke terugkeeracties zijn in de richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en van de Raad vastgelegd.

Samenwerking met derde landen

De Europese Commissie sluit behalve de terugkeerakkoorden ook verdere migratiepartnerschappen met derde landen om de “illegale” migratie te bestrijden of om de transitlanden tot het bouwen van

functionerende asielsystemen te bewegen (Löhr 2010: 48). Als ze nauw met de EU samenwerken, verkrijgen ze in ruil hiervoor faciliteiten bij legale migratiemogelijkheden, zoals “technische en financiële hulp bij het sturen van de migratiestromen” (Möllers 2010: 63). Op grond van art. 14 FRONTX-VO is Frontex bevoegd om met internationale organisaties en grensbewakingsautoriteiten van derde landen samen te werken en verdragen af te sluiten (art. 14 VO (EG) nr. 2007/2004). Met betrekking tot de migratieroute West-Afrika – Spanje heeft Frontex operationele akkoorden met Mauretaanië, Senegal en Libië afgesloten, en Frontex patrouilleert sindsdien in hun territoriale wateren.¹⁹ Daarbij onderhandelt Frontex tegenwoordig met Nigeria, Marokko en Kaap Verdië over verdere samenwerkingsovereenkomsten. Ook voor Algerije, Tunesië en andere West-Afrikaanse staten (niet gespecificeerd) worden overeenkomsten nagestreefd. Geen van die akkoorden is tot op heden van kracht geworden (Keller 2010). Daarbij gaat het volgens Frontex om zuiver operationele overeenkomsten. Volgens UNHCR en Pro Asyl zijn er tekenen dat men de opgepakte mensen ervan kon weerhouden om in de EU te geraken (Möllers 2010: 64). Marokko heeft zowaar de GFK ondertekend, maar houdt de migranten niet tegen. Volgens *Artsen zonder Grenzen* (*Ärzte ohne Grenzen* 2010) is de toestand in de Libische en Marokkaanse opvangkampen echter verschrikkelijk. Daarbij worden vluchtelingen vaak eenvoudigweg afgevoerd en in de Sahara gedumpt. In deze samenhang neemt Frontex direct deel aan dergelijke acties, daar aan het agentschap de functie van coördinator toekomt.

Monitoring

Frontex is niet aan de controle van het Europees Parlement onderworpen. Er bestaan enkel zogenaamde *International Control Standards* en het publiceren van een jaarverslag van de organisatie. Zogenaamde controllers staan in voor de interne evaluatie en de monitoring. Daarbij is sinds 2009 de externe monitoring aan de Deense privéconsultant COWI toevertrouwd.²⁰ De controle is overwegend tot het management en de financiering van Frontex beperkt (*Frontex* 2009b). Dat zou moeten veranderen.

De rechtstoestand

De verantwoordelijkheden aan de grenzen zijn nogal vagelijk in art. 38 afd. 1 van het statuut van het Internationaal Gerechtshof vastgelegd. „Thus the violation of a provision of public international law gives rise to an obligation on the part of the injuring state” (Müller-Graff 1998: 16).

Als gevolg hiervan blijft het bestrijden van criminele activiteiten en aanvallen van buiten, bij acties tegen illegale binnenkomers of de import van goederen en kapitaal, zoals voorheen aan het nationale recht voorbehouden. De nationale verantwoordelijkheid staat in diametrale tegenspraak met de personencontrole aan de buitengrenzen van de EU, die in het EU-Verdrag als *gemeenschapsbelang* der EU is vastgelegd. Tot nu toe legt het Verdrag van Schengen de vormgeving van de controle aan de buitengrenzen vast. De verantwoordelijkheid ligt echter bij de bevoegde nationale autoriteiten aan de grenzen. Het volkenrecht is hier van kracht. Zo blijven de competenties aan de huidige lidstaten van het Schengengebied toebehoren. Daardoor ligt de verantwoordelijkheid voor de gedragingen van de bevoegde ambtenaren aan de grenzen bij de staat. Het agentschap komt tot nu toe een zuiver coördinerende functie bij de organisatie van de grensbewakingsambtenaren van de lidstaten voor bepaalde operaties toe. In een voorstel van de Commissie moet Frontex juridisch met de interveniërende staat gelijkgesteld worden. En kan daardoor bij operaties een leidende rol spelen (*Europäische Kommission* 2010d). Juridisch is Frontex gebonden aan de verordening VO (EG) nr. 2007/2004, van de Raad van 2005 (Frontex-VO), aan de verordening tot het vormen van snelle interventieteams voor grensbewakingdoeleinden van 2007 (RABIT-VO) en aan de nieuwe door de Raad uitgevaardigde richtlijnen voor acties aan de zee-engten (Frontex-richtlijnen). Betrokken actoren zijn het Frontex Agentschap, de grensbewakingambtenaren van de staten in wier territorium de interventie plaatsvinden, en de grensbewakingambtenaren van de “lidstaten van herkomst” (bijvoorbeeld Duitse ambtenaren). De ambtenaren van de lidstaten van herkomst worden in het raam van hun inzet bij de RABITs als teamlid aangeduid, bij alle andere operaties en projecten van Frontex als “gedetacheerde ambtenaren”. Frontex



heeft *de jure* enkel en alleen de opdracht om coördinatie en ondersteuning van de lidstaten bij activiteiten aan de buitengrenzen te verlenen (*ibid.*: 889).²¹ Interventiebevoegdheden, zoals bijvoorbeeld identiteitscontroles, gebeuren volgens het recht van de interveniërende lidstaat. Teamleden mogen op het territorium van de interveniërende lidstaat bij RABIT-optreden een wapen dragen en indirect dwang toepassen. Een speciale machtiging volgens het nationaal recht hebben ze niet nodig (*ibid.*: 890).²² Om ook aan buitenlandse ambtenaren een interventiemachtiging van de interveniërende staat te kunnen verlenen, bestaat er het administratief-organisatorische instrument van de *Organleihe* (uitleening van bestuurlijke diensten), waardoor een inschakeling van de soevereiniteitsdrager van het interveniërende lidstaat in het bestuursrechtelijke organisatiestructuur van het geïntervenieerde lidstaat toegestaan is (*ibid.*: 890).²³ Dat betekent geen competentieoverdracht, maar een verschuiving van persoonlijke en zakelijke middelen: het uitgeleende bestuursorgaan handelt volgens het recht van de lener en is diens bevelsrecht onderworpen (*ibid.*: 891). Hierdoor mogen de grensbewakingambtenaren van de lidstaten van herkomst slechts onder aanwijzing en in tegenwoordigheid van de ambtenaren van interveniërende lidstaten actief zijn. Problematisch is dat de uitlener van bestuurlijke diensten juridische

bevoegdheid krijgt op het territorium van de lidstaten, c.q. van de lidstaat waar wordt opgetreden, – dus op het territorium van de EU (*ibid.*: 892). Buiten de twaalfzeemijlgrens is dat evenwel *ongeeoorloofd*. Frontex-interventies buiten het Europese territoriale wateren gebeuren eveneens regelmatig in de zogenaamde aansluitende zone. Deze laatste valt onder het regime van de internationale wateren die voortaan als “zeewaarts liggende grenscontrolezone” omgedefinieerd worden, waarin de “illegale” migratie dan mag worden verhinderd (*ibid.*: 892). De volle zee is een ruimte waarin de autoriteit en de regelende bevoegdheid van de staten niet van kracht kan zijn. Hier is het onklar of bij dergelijke verre operaties de rechtsorde van de optredende lidstaat wel geldt. Vanuit het Duitse recht beschouwd is “Organleihe” volgens het *Bundesverfassungsgerichtshof* beperkt tot “bijzondere uitzonderlijke gevallen” en is een zakelijke grondslag vereist. Hier is het principe van de eigen taakwaarneming van kracht (*ibid.*: 893). De Frontex-acties zijn echter ogenschijnlijk geen uitzonderlijke verschijnselen meer. Daarbij gaat het echter niet om een oplossing volgens eigen verantwoordelijkheid, maar om een gemeenschapsopdracht die solidair aangepakt moet worden (art. 80 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – AEUV). Hier is het zaak om op Europees niveau tot verbetering te komen en de *Organleihe* bij Frontex-operaties op een

grondslag van de rechtsstaat te vestigen: “De inhoudelijke grenzen van de *Organleihe* zullen in elk geval worden bereikt als de interveniërende lidstaten de grondslagen van de rechtsstaat en van de mensenrechten minachten” (*ibid.*). De ingezette middelen van de lidstaten van herkomst (schepen, helikopters, enz.) opereren daarbij verder onder de eigen nationale vlag en vallen onder het toezicht, de controle en jurisdictie van de eigen staat. Hier bestaat eveneens een tegenspraak met zowel art. 9 RABIT-VO, als met art. 10, paragraaf 2 Frontex-VO. Het is eveneens problematisch in hoeverre de ambtenaren van de interveniërende staat voor het uitwijzen aan het interventieplan van Frontex onderworpen zijn. Hierin zijn opgenomen de omstandigheden van de operatie, de duur, de opdrachten en de aanwijzingen voor alle teamleden. Het uitvoeren van het plan wordt door een coördinatieambtenaar van Frontex bewaakt. De juridische positie van deze ambtenaar is noch in Frontex-VO, noch in RABIT-VO geregeld. Verder overtreedt Frontex het verbod van niet terugsturen (GFK) op de volle zee door zijn *Interceptions* en *Directive Measures*: migranten mogen niet worden teruggestuurd, maar kunnen aanspraak maken op een eerlijke asielprocesgang. Indien ze echter het Europese territorium niet eens kunnen bereiken, wordt hen dat recht wél ontnomen. Daarbij is het niet zeker dat men, zoals



omschreven, correct omspringt met de procedures voor opvang en onderzoek. Volgens Frontex staat de vrijwillige terugkeer centraal. Toch zijn er tegenovergestelde signalen. Volgens Löhr (2010: 42) heeft de Italiaanse militaire politie in de zomer van 2008 van Frontex het bevel gekregen om levensmiddelen en brandstof van de vluchtelingenboten in beslag te nemen en hen de keuze gelaten om terug te keren of om te verhongeren, c.q. aan de open zee overgeleverd te zijn (Löhr 2010: 42). Het gevolg van deze rechtsopvatting zou echter betekenen dat “[...] brede delen van de Atlantische Oceaan en van de Middellandse Zee vanuit menselijke en vluchtelingenperspectieven een vogelvrije ruimte zouden worden” (Löhr 2010: 43). Vele vluchtelingen worden hierdoor in de toekomst met vervolging in het land van herkomst bedreigd of met een doorschuiven naar transitlanden zonder functionerend asielsysteem. Volgens algemene rechtsopvattingen is in het zeerecht vastgelegd dat schepen onder de staat van hun vlag vallen. Geen staat heeft het recht om op dit terrein dwang uit te oefenen (Möllers 2010: 80). Ook de UNHCR, de juridische literatuur en de mensenrechtenorganisaties zijn, aldus Löhr, het er over eens dat vluchtelingen- en mensenrechten op de volle zee en in de territoriale wateren onder de bevoegdheid van de landen van herkomst vallen. Tegen het terugkeerverbod mag derhalve door Frontex-acties niet worden gezondigd. Aan de migranten moet men juridisch gezien het indienen van een asiel-aanvraag in een haven van de EU mogelijk maken (*ibid.*: 43). Waar geen klager is, daar is ook geen rechter. Dat betekent: indien vluchtelingen hun recht nergens

kunnen afdwingen, dan bestaat er ook geen vluchtelingenrecht meer. Het non-refoulement-gebod en art. 3 van de richtlijnen voor de asielpcedures bepalen dat de asielzoekers op zee door Frontex precies zo moeten worden behandeld als diegenen die een asielaanvraag te land hebben gedaan (Weinzierl en Lisson 2007: 14). Een zeker oponthoud is enkel mogelijk op EU-territorium waar een grondig en individueel-inhoudelijk onderzoek van de aanvraag mogelijk is en waar het recht op juridische bijstand en contact met de UNHCR bestaan. Alleen dán kan het recht op een “doeltreffend rechtsmiddel met opschortende werking, dat het verblijf in het land tot de beslissing over het rechtsmiddel mogelijk maakt” worden gegarandeerd (*ibid.*). Tegen Frontex klagen kan (volgens art. 28, paragraaf 5, Frontex-VO) iedere natuurlijke of rechtspersoon die door de beslissingen van het agentschap indirect en individueel is getroffen. De klacht moet echter bij de burgerrechtbank²⁴ of bij het Europees Gerechtshof²⁵ worden neergelegd. Dat veronderstelt ongetwijfeld dat de klager een burger van de EU moet zijn, of een persoon die zijn woonplaats in de EU heeft. Aan deze voorwaarde kunnen de migranten op de volle zee echter niet voldoen – met als het gevolg dat ook hun klachten als onontvankelijk worden verklaard (Möllers 2010: 87).

Een volgende en laatste door mij in dit kader behandeld probleemgebied – dat slechts indirect onder Frontex valt –, is de *criminalisering van het zeenoodrecht*. Löhr stelt dat intussen een veelvoud aan aanklachten tegen vissers en kapiteins die vluchtelingen in nood op zee hebben

gered, zijn ingediend (Löhr 2010: 44-46). Het verwijt luidt: strafbare hulp aan illegale binnenkomst. Dat plaatst zeelieden steeds vaker voor een dilemma: het internationale zeerecht schrijft voor om mensen in nood te redden. Indien een kapitein deze regel overtreedt, dan kan hij wegens het niet verlenen van hulp worden aangeklaagd. Theoretisch kan hij zich daardoor hoe dan ook strafbaar maken, om het even wat hij ook doet of nalaat. Daarbij komt dat schepen met vluchtelingen aan boord vaak geen toestemming krijgen om een Europese haven binnen te lopen. In het geval van het schip *Cap Anamur* in 2004 duurde het wegens wederzijds afschuiven van de verantwoordelijkheid tussen Malta en Italië drie weken eer het schip mocht afmeren, maar enkel nadat de kapitein eerst in een SOS had laten omroepen dat de toestand aan boord onhoudbaar was geworden (Löhr 2010: 44). Staten als Malta zijn voor het merendeel overbelast. Vóór alles ontbreekt een door de staat behartigde redding op zee en een consensus over hoe men met migranten die op de volle zee opgepikt worden, moet omgaan. De grond van de zaak is dat de interne lastenverdeling over de EU nog altijd niet solidair wordt gehandhaafd (Weinzierl en Lisson 2007: 13). Grote rederijen hebben voor dergelijke politieke manoeuvres voor de Europese havens geen tijd. Iedere vertraging betekent een enorme financiële tegenvaller voor de reder, wat hem tot de ondergang kan drijven. In principe is ook de voor de redding verantwoordelijke staat verantwoordelijk voor de ontschepping van schipbreukelingen. Volgens het zeerecht kan een schip niet financieel worden beboet als het mensen in nood op zee redt. Löhr stelt dat er aanwijzingen zijn dat sommige kapiteins intussen eerder de andere kant opkijken als ze vluchtelingen in nood tegenkomen (*ibid.* 46).²⁶ Volgens het internationale recht kan redden van mensen in nood op zee nooit een strafbare daad zijn. Om kritiek van het overtreden van de mensenrechten preventief te vermijden, werkt Frontex samen met de *International Organization for Migration* (IOM) op het gebied van gezondheid, smokkel en *capacity building* in derde landen. Ook met de UNHCR bestaat samenwerking rond een zogenaamd “protection sensitive border management system”. Het *Fundamental Rights Agency* ondersteunt Frontex in de ontwikkeling van “best practices” op het gebied van grondrechten (Frontex 2009a: 11).

Een voorstel voor een nieuwe verordening voor Frontex

Om het mandaat van Frontex scherper te stellen en om juridische onduidelijkheden op te ruimen, heeft de Europese Commissie begin 2010 een voorstel tot verandering van Frontex-VO (EG) nr. 2007/2004 gedaan (*Europäische Kommission* 2010d: 61). Het gaat vooral om de verlenging van het mandaat van Frontex, een sterkere verbinding met derde landen en met hun ambtenaren in de Frontex-operaties, het ophelderen van juridische problemen, een onafhankelijke evaluatie die ook over incidenten rapporteert, een *Code of Conduct* voor operaties, evenals de monitoring van gemeenschappelijke terugkeeracties. De *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) en *Amnesty International* (AI) begroeten het voorstel van de Commissie om Frontex onder het geldende EU-recht te brengen en een onafhankelijke monitoring te bevorderen. Toch gaat voor hen het voorstel niet ver genoeg. Ze zijn enerzijds bang de competenties van Frontex uit te breiden en anderzijds vóór zwakke raamvoorwaarden bij het afleggen rekenschap door Frontex. Daarom stellen de NGO's voor om de volledige plicht tot rekenschap afleggen via het democratische toezicht door het Europees Parlement te laten gebeuren (*Amnesty International/ European Council on Refugees and Exiles* 2010: 4). Er moeten concrete regels voor het opvangen van schepen bij zeeoperaties komen die ook in het operatieplan worden vastgelegd. De samenwerking met ambtenaren uit de derde landen zou enkel tot een waarnemingsstatus moeten worden beperkt. Bilaterale akkoorden met derde landen zouden daarbij eindelijk op een solide juridische basis moeten gebeuren. Verder eisen ze meer transparantie tegenover het publiek en het Europees Parlement, evenals het leveren van meer inspanningen om de grensbewakers van Frontex in de mensenrechten te scholen. Ten slotte moet geld uit ontwikkelingshulp afkomstig van *Humanitarian Aid Department of the European Commission* ECHO en *European Aids* in geen geval voor grensbewaking worden gebruikt, maar voor maatregelen van de lidstaten om de vluchtelingen en mensenrechten bij Frontex-operaties daadwerkelijk na te leven.

Kritiek en alternatieven

De conclusie mag niet zijn dat Frontex de grenspolitieke zondebok van de EU is. Veel meer gaat het hier om een administratieve actor met eigen organisatorische belangen. De huidige structuur van het agentschap laat toe dat het zich naar eigen wetmatigheden ontwikkelt en eigen regelgeving kan voortbrengen (Weber 1922: 578). Gezien dat aspect is het begrijpelijk dat de organisatiecultuur van Frontex pathologieën voortbrengt die wellicht onbedoelde vormen aannemen.

Van de andere kant berust Frontex op regels²⁷ die ons veel over de Europese samenlevingen kunnen vertellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de onderverdeling van de mensen naar hun economische gebruikswaarde. Het vlotte moderne geldt enkel voor de elite. Blokkades en hindernissen worden opgeworpen voor diegenen van wie men het menselijk kapitaal niet kan gebruiken. Dat zijn hier de onbruikbaren van de globalisering. Frontex laat zien welke categorieën en classificaties de EU gebruikt om regio's en mensen in te delen: in legale migranten die welkom zijn, en de irreguliere migranten die men tegenhoudt, in vluchtelingen en economische migranten die het Europese sociale systeem verstoren. De irreguliere migranten werden het eerste geschapen door ze tot categorie te verheffen en daarna te criminaliseren.

Voorheen waren alle binnenkomers welkom. Of niet, dit al naar gelang de economische conjunctuur. Aan de grens beslist men wat de mens is: vluchteling, economische migrant, te beschermen mens of militair te bestrijden vreemdeling.

Omdat ook de categorie van de "illegale migrant" bestaat, werd Frontex opgericht. Met behulp van risicoanalyses legitimeert het agentschap de permanente bestrijding van irreguliere migranten op steeds nieuwe vluchtroutes.²⁸ Doordat zijn gezag legaal bureaucratisch is, oefent het agentschap ook met terugwerkende kracht invloed uit op de probleemwaarneming van de Europese Commissie, de Raad en het Parlement. De resultaten van de risicoanalyses en het onderzoek dat Frontex verricht, genereren een bepaalde kennis waardoor de informatie een betekenis verkrijgt (Barnett en Finnemore 2004: 29). Die kennis verandert

de sociale realiteit en lukt als reactie een optreden uit. Bijgevolg reflecteert Frontex enerzijds een sociale realiteit, maar tegelijk construeert de organisatie ook weer deze realiteit door de illegalisering van migranten, en door de instellingen van de grensbewaking van de EU marginaliseert men diegenen die op zoek zijn naar bescherming. Zo maakt men hen kwetsbaar.

Een interne en externe evaluatie van de werkwijze van Frontex is hier dus op zijn plaats. De verantwoordingsplicht door Frontex is, ondanks een nieuwe verordening, nog onvoldoende. Daarover moet worden beraadslaagd of bij voorbeeld een onafhankelijke toezichthouder niet nuttig zou zijn om het informatiedeficit van Frontex op te heffen.

Om migranten te kunnen beschermen, moet men kosmopolitische normen bij de *Europese Conventie voor de Rechten van de Mens* (ECRM) ingang doen vinden en die normen in de toekomst versterken. De eerste premisse is dat er geen zones zonder mensenrechten meer mogen bestaan. De ECRM en de GFK, in het bijzonder het non-refoulement-gebod, moeten zowel buiten de Europese wateren als ook in de internationale wateren en in de derde landen van kracht worden. Als er in de toekomst een echt Europa van het asiel is, dan moet het in het Europees recht en in de richtlijnen duidelijkheid komen over het verbieden van het terugsturen van irreguliere migranten op zee en het garanderen van de asielprocedures op het Europese vasteland. De toegang tot een faire asielprocedure moet voor alle migranten juridisch mogelijk zijn. De tweede premisse is dat er geen illegale mensen meer mogen bestaan. Het recht een legale persoon te zijn en tot de maatschappij te behoren sluit uit dat er zoiets als een illegale persoon überhaupt nog bestaat.

Dat kan enkel lukken door middel van een sterk *Europees Parlement* dat zijn macht en uitbeeldend vermogen benut, al was het maar door zijn budgettaire macht te gebruiken of om zijn bevoegdheid aan te wenden om Frontex en de lidstaten in de toekomst beter te controleren. Ook het *Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen* en het *Europees Hof voor de Rechten van de Mens* (EHRM) moeten op Frontex toezicht uitoefenen om de rechtsbescherming bij onrechtmatige acties te garanderen. Het

Europees Parlement bezit weliswaar geen sanctierecht ten aanzien van Frontex (Möller 2010: 100). Daarom moet men, aldus Kopp, een parlementaire commissie in het leven roepen die zich met Frontex bezig houdt en die risicoanalyses en operaties verifieert (interview met Ernst Kopp 27 augustus 2010). Het Europees Parlement moet zijn budgettaire invloed sterker dan voorheen doen gelden om de standaarden van de mensenrechten ook in de nieuwe Frontex-VO te doen verankeren (*ibid.*).

Er moeten alternatieven voor de internering en de terugkeer van irreguliere migranten worden gevonden. De Commissaris voor de Mensenrechten van de Europese Raad riep de lidstaten van de EU in november 2010 op om in de toekomst meer vluchtelingen op te nemen en om hen hun fysieke zekerheid te garanderen. Slechts elf van de lidstaten beschikken over *Resettlement Programmes* die samen jaarlijks 7.147 plaatsen voor vluchtelingen ter beschikking stellen (ECRE 2010d). Om het *Gemeenschappelijk Hervestigingsprogramma* van de EU, dat in 2009 op initiatief van de Europese Commissie (*Europäische Kommission* 2009: 447) werd geschapen, te versterken moest ook het budget van het *European Refugee Fund* (ERF) worden verhoogd. Een alternatief is het scheppen van beschermingsvisa (PV). De Europese Commissie onderzoekt al sinds 2000 in hoe verre asielzoekers in hun staat van herkomst in de ambassades van potentiële landen van vestiging een visum kunnen aanvragen om legaal in een staat van vestiging een visum te kunnen aanvragen (*Europäische Kommission* 2000: 755).

Migranten die op zee schipbreuk lijden, moeten worden gered. Dat is de eerste en enige opdracht van de internationale redding op zee. Die mag niet worden gehinderd door competentiestrijd tussen staten van vestiging. De uitbouw van de bewaking van het vluchtelingenrecht en het zee-recht, met het uitbreiden van alle internationale zoek- en reddingsdiensten volgens het SAR (*Search and Rescue*)²⁹ verdrag, betekent een internationale herwaardering van het recht om zeedrenkelingen te redden (interview met Löhr 20 oktober 2010). In de Europese *secondary legislation*³⁰ zijn er op het kruispunt tussen zeerecht en strafrecht achteraf afstemmingen noodzakelijk. Er mag geen strafvervolging volgen, zoals

dat bijvoorbeeld gebeurde tegen de kapi-tein van de Cap Anamu in 2004 of tegen de Tunesische visser in Sicilië die mensen van verdrinking had gered. Daarbij werd ook hulp verleend aan de geredden bij hun illegaal binnenkomen van de EU. Duidelijke bevoegdheden en vaste regels voor het ontschepen van migranten zijn volgens het internationaal zeerecht noodzakelijk om de vluchtelingen- en mensenrechten te garanderen (*ibid.*). Grensbescherming zou niet als ontwikkelingshulp mogen worden beschouwd. Middelen afkomstig uit de ontwikkelingsinstrumenten *Humanitarian Aid department of the European Commission* (ECHO)³¹ en *EuropeAid* mogen niet voor migratiecontrole en voor de ondersteuning van derde landen van Frontex worden uitgegeven. Langdurige ontwikkelingshulp van de EU voor de staten van herkomst moet een doel op zichzelf blijven.

Samenvatting en perspectieven

In dit artikel stelde ik dat er niet altijd een politiek van afscherming heeft bestaan, maar dat die politiek zich met het Verdrag van Schengen en de erop volgende verdragen historisch heeft ontwikkeld.

Daarna zijn de grenzen van de nationale staten naar de internationale wateren of de staten van herkomst en transit van de migranten verschoven. Het territorium van deze staten werd daardoor van zijn controlefunctie ontdaan. Nochtans zijn het de EU-lidstaten die door het uitsturen van grensambtenaren de buitengrenzen controleren, waardoor ook een deel van de bevoegdheden van de lidstaten naar die van het supranationale niveau werd overgedragen.

Enerzijds zijn er het kapitaal en de elites die over de grenzen heen circuleren en anderzijds zijn er ook hindernissen die worden opgebouwd. Frontex is nu de uitdrukking van de ordeningspolitiek van de nationale staten voor het Europese grensverkeer. De praktijken van deze politieke ordening omvatten controles, classificaties en barrières die de “illegale” migratie voortbrengen. Irreguliere migranten zijn de buitenstaanders die, in tegenstelling tot de gevestigde EU-burgers, gestigmatiseerd en systematisch uitgesloten worden. Ze zijn ongewenst en tegelijk speelbal van een onderling proces van industriële behoeften met de erop reagerende migratiestromen. Daarbij gaat het

om het naakte bestaan zelf in een permanente toestand van juridische uitzondering die als regeringstechniek door de EU en haar instellingen wordt toegepast.

De grenzen van het recht worden in Europa door deze uitzonderingstoestand aan de buitengrenzen als een schijnbaar duurzame noodzakelijkheid in de “vluchtelingencrisis” zichtbaar. Vluchtelingen worden ervan verdacht de nationale veiligheid in gevaar te brengen. Hun juridische status als vluchteling wordt met Frontex afgevoerd. Ze zijn voortaan “illegalen” geworden.

Operaties van Frontex onttrekken zich aan juridische controle. Op de volle zee bestaat een rechtsvacuüm: het recht, de Conventie van Genève, is, met behulp van volmachten of het tijdelijk buiten werking stellen van de geldende normen, niet meer van toepassing. In dit politiek niemandsland moet het individu voor zijn “naakte bestaan” vechten.

De kosmopoliet eist derhalve rechten op voor de uitgesloten, in het bijzonder het recht op inclusiviteit. Door de illegalisering van migranten, door de gehanteerde praxis van Frontex en door de regelgeving, zoals in het Dublin II Akkoord vervat, worden vluchtelingen, asielzoekers en migranten in toenemende mate van hun rechten beroofd. Van de andere kant worden de rechten van vluchtelingen in toenemende mate in de ECRM en de GFK geregeld. De toepassing van deze rechten vormt echter de belangrijkste hinderpaal voor de internationale vluchtelingenbescherming.

Migranten worden nog altijd als gastarbeiders gezien. Ze genieten in de illegaliteit geen politieke rechten. Integendeel, want ze worden gecriminaliseerd en ze worden aan het gevaar van duurzame uitsluiting en vervreemding van de samenleving blootgesteld.

Zoals eerder al gesteld, functioneert de EU volgens het principe van een *gated community* die een antropoemische strategie van segregatie en van sociale exclusie volgt. Ze veroorlooft de selectieve toegang van migranten, dit volgens economische criteria, maar ze sluit ze in het binnenland als een bedreiging van de politieke orde wel uit (Etzold 2009: 24; Bauman 2005: 94). Hierbij worden criteria van economische



functionaliteit aangewend die ook voor de landen in het zuiden neerkomen op een onderschikking.

Ook om de strijd tegen irreguliere migranten beter te kunnen legitimeren en om niet aan de migratiedruk toe te moeten geven, vragen de EU en de lidstaten bilateraal nieuwe legale mogelijkheden voor arbeidsbemiddeling tussen West-Afrika en Europa. De vorm van circulaire arbeidsmigratie – met tijdelijke arbeidsvergunningen voor de EU – lijkt op het concept van de gastarbeidersstaat. Voor diegenen die door de mand vallen bij het zich economisch te gelde maken in de Europese arbeidscentra, blijft vaak niets anders over dan de lange en gevaarlijke routes over de Atlantische Oceaan.

De legale mogelijkheden zijn ongetwijfeld zodanig beperkt dat de irreguliere migratie met de hulp van migratieondernemers nagenoeg onvermijdelijk is geworden. Illegale migratie is geen nieuw verschijnsel. Maar de nieuwe kwaliteit van de afsluiting veroorzaakt wel steeds meer illegale migratie en daardoor worden de voorwaarden van de migratie weer aangescherpt. De afstanden voor migranten worden daardoor langer en gevaarlijker. Indien het ze niet lukt om tot in Europa te komen, dan dreigen voor hen opvangkampen in derde landen, zoals in Libië of Marokko, waar de toestanden mensonwaardig zijn.

Men kan vaststellen dat de restrictieve politiek van de industrielanden tot een algemene terugkeer van asielzoekers in de EU heeft geleid. Hun aantal bleef op een

stabiel niveau. Desondanks sluit de EU zich naar buiten toe in toenemende mate af. Deze politiek wordt gelegitimeerd met het argument van veiligheidsrisico's door irreguliere migranten, van grensoverschrijdende criminaliteit, van internationaal terrorisme en van het handhaven van de binnenlandse openbare orde. Extern werkt de EU samen met derde landen rond terugkeerverdragen met bijvoorbeeld Libië en Marokko en helpt daarmee in die landen daar asielsystemen en instellingen voor grensbeveiliging te bouwen. Dit gebeurt vaak met ontwikkelingsgeld.

Door deze uitbesteding van geweld kan ook de geringe zichtbaarheid van Frontex in de openbaarheid worden verklaard. Het grensbewakingagentschap Frontex, dat in 2004 werd opgericht, heeft sindsdien aan betekenis gewonnen wegens de voortdurende uitbreiding van zijn mandaat en door de exponentiële verhoging van zijn budget.

Frontex speelt vandaag een sleutelrol in het Europese concept van de geïntegreerde grensbewaking, waarin met behulp van de lidstaten de controle en de bewaking van de gezamenlijke EU-buitengrenzen wordt verzekerd. Door haar expertise is de organisatie tegelijk ook intensief betrokken bij het proces van formulering en -uitvoering van EU-beleid (Möllers 2010: 112). Door zijn onderzoek en risicoanalyses heeft Frontex binnen het institutionele raamwerk van de EU openlijk aan deskundigheid gewonnen. Hierdoor wordt zijn werk wederom gelegitimeerd en wordt zijn speelruimte verder vergroot. Hier ontwikkelt zich dus een

grensregime dat met een veiligheids- en terrorismediscours wordt aangevuld (ibid.).

Het agentschap vertoont echter ernstige gebreken in zijn architectuur. Mensenrechtenorganisaties kritiseren de permanente schending van vluchtelingen- en mensenrechten, in het bijzonder tijdens de zeeoperaties van Frontex. Er is geen enkele controle door het *Europees Parlement* en de Europese gerechtshoven. Ook de betrokken vluchtelingen hebben geen mogelijkheden om tegen willekeurige handelingen van Frontex juridisch verweer aan te tekenen. Er is vooral behoefte aan juridische duidelijkheid met betrekking tot het bestuursorganisatorische instrument van de *Organleihe* in de internationale wateren en de rechtspositie van de coördinatieambtenaren bij de gemeenschappelijke operaties. Of de nieuwe Frontex-VO werkelijk uitsluitel kan bieden met betrekking tot het wettelijk kader van de organisatie, is zeer onwaarschijnlijk. Zeker is dat het mandaat van Frontex verruimd wordt, dat coördinatieambtenaren van Frontex bij operaties op zee voortaan met de operationele staat moeten worden gelijkgesteld en dat een gedetailleerde rapportage van Frontex wordt opgevraagd.

Mijn onderzoek heeft echter aangetoond dat de militarisering van de grensveiligheidsmaatregelen verder zal toenemen en dat de grenzen, evenals ook de migratiaroutes, voortdurend in beweging zijn. De migratie-industrie reageert daar op en past zich telkens opnieuw aan dat veranderende vooraan aan. Te vrezen valt dat er zich een spiraal tussen veiligheidsindustrie en migratiestromen zal ontwikkelen. De verliezers van deze wedloop zullen ongetwijfeld de irreguliere migranten zijn die dit met hun leven gaan bekopen (Etzold 2009: 161).

Vertaling: André Mommen

Referenties:

- Amnesty International* (2008) Länderbericht Libyen 2008, <http://www.amnesty.de/laenderbericht/libyen> (geraadpleegd op 12.12.2010).
- Amnesty International* (2010) Amnesty Report 2010 Libyen, <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2010/>

- libyen?destination=node%2F2971 (ge-
raadpleegd op 12.12.2010).
- Amnesty International/European Council on Refugees and Exiles* (2010) Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member State of the European Union (FRONTEX), http://www.ecre.org/resources/Policy_papers/1622 (geaadpleegd op 24.10.2010).
- Amtsblatt der Europäischen Union* EG L 50/01 (2003) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Unterzeichnerstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Unterzeichnerstaat gestellten Asylantrags zuständig ist http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/476.pdf (geaadpleegd op 23.11.2010).
- Angenendt, Steffen (2008: *Irreguläre Migration: Begriffe, Konzepte und Entwicklungstrends*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/Angenendt_Irregulaere_Mig_OH.pdf (geaadpleegd op 8.12.2010).
- Ärzte ohne Grenzen* (2010) Sexual violence and migration: <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/presse/pressemitteilungen/2010/pm-2010-03-25/index.html> (geaadpleegd op 5.12.2010).
- Barnett, Michael en Martha Finnemore (2004) "International Organizations as Bureaucracies", in dezelfde: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Bauman, Zygmunt (2005) *Flüchtige Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- BAMF: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (2006) Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, Stand 12.1.2006, http://www.bamf.de/cln_011/nn_442522/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publicationen/Sonstige/grundlagenpapier-ein-raum-der-freiheit,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/grundlagenpapier-ein-raum-der-freiheit.pdf (geaadpleegd op 27.11.2010).
- BMI: Bundesministerium des Innern* (2010a) Bundespolizisten unterstützen im Rahmen des Frontex-Einsatzes griechische Behörden, 3.11.2010, http://www.bundespolizei.de/cln_152/nn_249942/sid_B87D91F-F6917238AE7D44BCC1C32C74C/DE/Home/01__Aktuelles/2010/11/101103__frontex.html?__nnn=true (geaadpleegd op 15.11.2010).
- BMI: Bundesministerium des Innern* (2010b) Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, Stand Februar 2010, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile (geaadpleegd op 11.11.2010).
- Deutsche Welle Online* (2010) Libyen wirft UN-Flüchtlingshilfswerk aus dem Land, 9.6.2010, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5664871,00.html> (geaadpleegd op 1.12.2010).
- Düvell, Franck (2006) "Entwicklung der Migration nach der EU-Erweiterung", in Michael Bommes en Werner Schiffauer (red.) *Migrationsreport 2006. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Frankfurt: Campus, pp. 63-112.
- ECRE Weekly Bulletin* (2010a) Hammarberg, Dublin Regulation "Refugees are the victims", 23.9.2010.
- ECRE Weekly Bulletin* (2010b) ECRE interview with Sylvie Guillaume, MEP (S&D, France), 9.10.2010.
- ECRE Weekly Bulletin* (2010c): UN Human Rights Council criticizes Libya on treatment of refugees, 12.11.2010.
- ECRE Weekly Bulletin* (2010d): Hammarberg calls for more resettlement places in Europe, 26.11.2010.
- Eigmüller, Monika (2007) *Grenzsicherungspolitik: Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Etzold, Benjamin (2009): *Illegalisierte Migration in der Flüssigen Moderne. Migranten aus Afrika und die europäische Grenzsicherungspolitik*, Berlin.
- Euractiv*: Schutz der gemeinsamen EU-Außengrenze, 2010, <http://www.euractiv.com/de/sicherheit/schutz-gemeinsamen-eu-auengrenze/article-139254> (geaadpleegd op 19.11.2010).
- Europäische Kommission* (2000): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit einheitlich geltenden Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird, KOM(2000) 755 endgültig, http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.05_Gestaltung_des_Asylverfahrens/B.5.01.26a_Com755_00de.pdf?PHPSESSID=88f017787bd63e696338ff5e2ecbff5e (geaadpleegd op 7.11.2010).
- Europäische Kommission* (2002) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außenstaaten der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2002) 233, Brüssel, http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.11_und_12_Schengen__Grenzschutz/C.12.01.2002_233-de.pdf (geaadpleegd op 12.09.2010).
- Europäische Kommission* (2008) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR), 13.2.2008, KOM(2008) 68, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:DE:PDF> (geaadpleegd op 13.11.2010).
- Europäische Kommission* (2009) Europäische Nachbarschaftspolitik, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_de.htm (geaadpleegd op 2.11.2010).
- Europäische Kommission* (2010a) Besuch der EU-Kommissare Malmström und Füle in Libyen zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit, IP/10/1281, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1281&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (geaadpleegd op 20.10.2010).
- Europäische Kommission* (2010c) About Europe Aid, 19.10.2010, http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm (geaadpleegd op 22.11.2010).
- Europäische Kommission* (2010d) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) vom 24.2.2010, KOM(2010) 61 endgültig, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:DE:PDF>

do?uri=COM:2010:0061:FIN:DE:PDF (geraadpleegd op 3.11.2010).

Europäisches Parlament (2009) EU-Rückübernahmeabkommen mit Drittländern, Mündliche Anfrage mit Aussprache gemäß Artikel 115 der Geschäftsordnung von Marie-Christine Vergiat, Rui Tavares, Cornelis de Jong und Cornelia Ernst im Namen der GUE/NGL-Fraktion, Hélène Flautre im Namen der Verts/ALE-Fraktion an die Kommission, 7.12.2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2009-0157+0+DOC+XML+V0//DE> (geraadpleegd op 28.11.2010).

Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union (2010b): Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.5.2010, L132/11, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:DE:PDF> (geraadpleegd op 1.11.2010).

Eurostat/Anthony Albertinelli (ed.) (2010) Asylum Applicants and first instance decisions on asylum applications in Q1 2010, <http://ec.europa.eu/eurostat/> (geraadpleegd op 9.9.2010).

Frontex (2009a) General Report 2009, http://www.frontex.europa.eu/annual_report (geraadpleegd op 12.8.2010).

Frontex (2009b) COWI Report 2009, http://www.frontex.europa.eu/specific_documents/other/ (geraadpleegd op 12.11.2010).

Frontexwatch (2010) <http://frontex.antira.info/>.

GCIM: Global Commission on International Migration (2005) Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, <http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf> (geraadpleegd op 5.6.2010).

Jahn/Maurer/Oetzmann/Riesch (2006) Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, Diskussionspapier, Stand 9.7.2006, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3136 (geraadpleegd op 12.11.2010).

Keller, Ska (2010) <http://www.neues-deutschland.de/artikel/195007.frontex-und-menschenrechte.html>

King, Russell (1998) "The Mediterranean: Europe's Rio Grande", in Malcolm Anderson en Eberhard Bort (red.), *The Frontiers of Europe*, Londen en Washington: Pinter, blz. 109-34.

Laitinen, Ilkka (2006) Frontex: Fields of Action and conceptual Approaches of integrated European Border Security (European Border Guard?), Herbsttagung des Bundeskriminalamtes 15.11.2006, Wiesbaden, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/herbsttagung/2006/presentation_laitinen.pdf (geraadpleegd op 22.10.2010).

Löhr, Tillmann (2010) *Schutz statt Abwehr. Für ein Europa des Asyls*, Berlin: Wagenbach.

Möllers, Rosalie (2010) *Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU*, Frankfurt: Verlag Für Polizeiwissenschaft.

Müller-Graff, Peter-Christian (1998) "Whose responsibility are frontiers?", in Malcolm Anderson en Eberhard Bort (red.) *The Frontiers of Europe*, London: Pinter, blz. 11-21.

Nuscheler, Franz (2004) *International migration. Escape and asylum*, 2. Aufl., in: Series of Publications Basic Knowledge Politics, Bd. 14: Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pro Asyl (2009b) Frontex, Bootsflüchtlinge und die Menschenrechte, 12.5.2009, http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte/ (geraadpleegd op 25.11.2010).

Pro Asyl (2010a) Immer weniger Flüchtlingen gelingt die Flucht nach Spanien, 5.1.2010, http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/immer_weniger_fluechtlingen_gelingt_die_flucht_nach_spanien-1/ (geraadpleegd op 23.11.2010).

Pro Asyl (2010b) Frontex rüstet in Griechenland auf, 2.11.2010, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/frontex_ruestet_in_griechenland_auf/ (geraadpleegd op 27.11.2010).

Rat der Europäischen Union (1994) Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat, Amtsblatt Nr. C 274 vom 19/09/1996 S. 0020 - 0024, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919%2807%29:DE:HTML> (geraadpleegd op 22.11.2010).

Rat der Europäischen Union (2002) Proposal of a plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, Dok. 9834/1/02 REV 1, Brüssel, <http://www.undp.md/border/Download/6.pdf> (geraadpleegd op 4.12.2010).

Rat der Europäischen Union (2007) EU Actionplan on combating terrorism, Dok. EC 7233/07, Brüssel, http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j4nvgs5kjj27kof_j9vvh-6nf08temv0/vi7jgt5dtq7d/f=/pdf (geraadpleegd op 18.11.2010).

Rat der Europäischen Union (2009) Multiannual Programme for an Area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme), Dok: 14449/09, Brüssel, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.19577!menu/standard/file/Draft_Sweden_Programme_16_October_2009.pdf (geraadpleegd op 25.11.2010).

Rat der Europäischen Union (2010) Beschluss des Rates vom 26.4.2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für Technische Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (2010/252/EU), Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:111:0020:0026:DE:PDF> (geraadpleegd op 27.11.2010).

Süddeutsche Zeitung Online (16.12.2007) „Ich weiß für einige sind wir die Bad Guys“. Interview mit Ilka Laitinen, <http://www.sueddeutsche.de/politik/interview-mit-frontex-chef-laitinen-ich-weiss-fuer-einige-sind-wir-die-bad-guys-1.335849> (geraadpleegd op 9.10.2010).

Süddeutsche Zeitung (2010) "Europa wird schwarz", 30.11.2010, blz. 8.

UNHCR (1954) Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli

1951/Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf (geraadpleegd op 2.10.2010).

UNHCR (2009) Weltflüchtlingsstatistik: 43, 3 Millionen Menschen auf der Flucht“, Stand 15.6.2010, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/aktuell/GlobalTrends2009.pdf (geraadpleegd op 1.9.2010).

UNHCR (2010) UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), COM(2010)61 final, <http://www.unhcr.org/4cb567319.htm> (geraadpleegd op 15.12.2010).

Weber, Max (1922) “Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft”, Kap. IX (Herrschaftssoziologie), Abschnitt 2. in: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Weinzierl, Ruth en Ursula Lisson (2007) *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*, Berlijn: Deutsches Institut für Menschenrechte.

World Refugee Survey 2006 <http://www.refugees.org/article.aspx?id=1565&ubm=19&ssm=29&area=Investigate&>

Noten:

¹ Dit artikel werd begin 2011 geschreven nog voordat de onrust in de Arabische wereld en vooral in Libië een feit werd. (nvdr)

² Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Europäische Kommission* (2002) 2333 van 7 april 2002.

³ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003.

⁴ Hier rijst ook de vraag hoe zeker en efficiënt bijvoorbeeld het Griekse asielsysteem werkt, evenals enkele asielsystemen in derde landen zoals in Libië.

⁵ Zo heette het: “It is therefore important to further develop instruments to express solidarity with third countries in order to promote and help building capacity to handle migratory flows and protracted refugee situations in countries of transit and origin” (*ibid.*: 29) Tot solidariteit wordt ook gerekend: de hulp aan derde landen bij de capaciteitsopbouw voor een eigen asielsysteem (*ibid.*: 30).

⁶ Het EASO werd met de Verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en van de Raad geschapen.

⁷ De nadelen zijn het opleggen van soevereine rechten (bijvoorbeeld het vervolgen van vluchtelingen) over de grenzen van de gebieden heen, waarbij de vervolgende staat van dat recht geniet.

⁸ Dat werd anders met het Programma van Stockholm dat een efficiënter in elkaar grijpen van de geheime diensten, *Eurojust*, databanken, zoals SIS en *Eurodac*, evenals de politiediensten (Frontex, Europol en de Europese Gendarmerie *Eurogendfor*) oplegt.

⁹ Hiervan werd 34,5 procent voor de beveiliging van de buitengrenzen en 5,63 procent voor de beheersing van de migratiestromen zelf bestemd, enkel 13,01 procent voor instrumentaria voor nuttige hulp om de migratieoorzaken weg te nemen (Eigmüller 2007: 81).

¹⁰ Deze studie voorzag er niettemin in om de verantwoordelijkheid voor de buitengrenzen bij de toenmalige lidstaten te laten.

¹¹ Sinds oktober 2009 bestaat een gemeenschappelijk samenwerkingsplan van de agentschappen voor terrorismebestrijding. De zwaartepunten zijn uitwisseling van persoonsgegevens, het uitwisselen van informatie- en communicatietechnologieën en de samenwerking op het gebied van veiligheid en van buitenlandse betrekkingen. Verder is er nog een netwerk van *EU Justice and Home Affairs* (Frontex 2009a: 10-11).

¹² Volgens het Bundesministerium des Innern beschikt CRATE ter zijner tijd over 112 schepen, evenals over 45 vliegtuigen en hefschroefvliegtuigen.

¹³ Tot de Frontex Programma's behoren: “EPN (National Coordination Centres, European Patrols Network), Poseidon (border control at south eastern maritime and land borders), Focal Points (regional and local coordination platforms), Intellops (gaining of intelligence, analytical support for operational activities), Blue Print (comprehensive approach to ICT projects)” (Frontex 2009a).

¹⁴ De volgende operaties vonden in 2009 plaats: Focal Points 2009, Jupiter 2009, Neptune 2009, Saturn 2009, Uranus 2009, Mercury 2009, Good Will 2009, Long Overstayers 2009, RP Poseidon 2009, EPN-Hera 2009, EPN Nautilus 2009, EPN-Hermes 2009, EPN-Minerva 2009, EPN-Indalo 2009, EPN-Focal Points 2009, EPN-Alpha Reinforcement, Zeus 2009 evenals verdere operaties op luchthavens (Frontex 2009a: 35 e.v.).

¹⁵ Frontex duidt dit aan als de “operational cycle”: “promotion of situational picture – risk assessment – as basis for operational initiatives – implementation of joint operations – evaluation

– enlargement of situational awareness and intelligence” (Frontex 2009a: 17).

¹⁶ In een interview aan de *Süddeutsche Zeitung* geeft Laitinen aan dat in 2006 van de 31.000 gestrande “boat people” slechts knap 100 migranten een asielaanvraag hadden ingediend. “De meesten wilden dat niet. Ze hebben er op vertrouwd dat ze op grond van het rechtsbestel in Spanje na een maand op vrije voeten zouden worden gesteld en dan konden gaan waar ze wilden.” <http://www.sueddeutsche.de/politik/interview-mit-frontex-chef-laitinen-ich-weiss-fuer-einige-sind-wir-die-bad-guys-1.335849>

¹⁷ http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_nl.htm

¹⁸ Dat zijn Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Albanië, Rusland, Oekraïne, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Servië, Moldavië en Pakistan. Volgens de Europese Commissie wordt onderhandeld met Marokko, Turkije, Georgië en Kaap Verdië.

¹⁹ Al sinds 2000 heeft Italië een samenwerkingsakkoord met Libië, financiert het de bouw van vluchtelingenkampen en de uitrusting van de Libische grensbewaking. Jaarlijks worden duizenden vluchtelingen vanuit Italië naar Libië afgeschoven.

²⁰ Frontex External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report January 2009. www.cowi.com

²¹ VO (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007, voortaan RABIT-VO.

²² Art. 2 Frontex-VO.

²³ Het instrument “Organleijde” is niet volgens het Europees recht geregeld, maar kan wel in het volkenrecht worden gevonden.

²⁴ Volgens art. 228 AEUV.

²⁵ Volgens art. 263 AEUV.

²⁶ Volgens Löhr bestaat er sinds 2002 een Europese richtlijn die de lidstaten verplicht het helpen van illegale binnenkomers te bestraffen. (Löhr 2010: 47). Er zijn uitzonderingen: humanitair handelen kan straffeloos gebeuren.

²⁷ Ik spreek hier van onpersoonlijke regels die ik als volgt zou willen definiëren: “Rules are explicit or implicit norms, regulations, and expectations that define and order the social world and the behavior of actors in it.” (Barnett en Finnemore 2004: 18).

²⁸ Barnett en Finnemore schrijven hierover: “The heart of bureaucratic power, as Weber argued, is control based on knowledge. Sometimes this is nothing more than control over information.” (Barnett en Finnemore 2004: 29).

²⁹ Het internationale verdrag SAR bestaat sinds 1979 en is bedoeld om in geval van nood zoek- en reddingsacties in de lucht en op zee te organiseren.

³⁰ “Secondary legislation is based on the treaties and implies a variety of procedures defined in different articles thereof.”

³¹ Voorheen bekend als *European Community Humanitarian Aid Office*.