

# Frontex: Gecontroleerd begrenzen

Door Hans Lemain

**Frontex, een meer bediscussieerd Europees Agentschap lijkt er op het moment niet te zijn. Nog enkele maanden geleden was er gesteggel in het Europees Parlement over het bevriezen van budgetten in verband met mensenrechtenschendingen, de NGO *One World* noemt de organisatie een “huurlingenleger” en van de linker- tot rechterzijde wordt de organisatie goed in de gaten gehouden. Aan de andere kant lijkt de noodzaak voor een effectieve Europese grensbewaker groter te zijn dan ooit en wordt de organisatie inmiddels zelfs in buurland België ingezet om migranten uit het Kanaal te redden. Waar komt dit buitengewone Agentschap vandaan en wat moeten we ermee?**

Leestijd: 10 minuten

## *Oprichting en ontwikkeling*

In 2004 is het EU-agentschap Frontex opgericht om de bescherming van buitengrenzen van de EU en de met Schengen geassocieerde landen te ondersteunen. Frontex komt van *Frontières extérieures* – wat Frans is voor buitengrenzen. De klassieke taak van Frontex is het bevorderen van samenwerking en het ondersteunen van de landen van de EU en Schengen in het grensmanagement. Centraal staat hierbij de balans tussen de vrijheid van personen en goederen enerzijds en veiligheid anderzijds. Aan de basis van het agentschap stond onder andere generaal-majoor der Koninklijke Marechaussee b.d. Minze Beuving, die op dat moment nog absoluut geen zelfstandig geüniformeerde macht voor ogen had: “Het is nu eenmaal veel makkelijker om een Pool de Poolse grens te laten bewaken. Waar het om gaat, is dat je flexibel extra mensen kunt inzetten als dat nodig is”<sup>1</sup>. Ondanks deze visie van een van de oprichters, bestond bij enkele Eurocommissarissen al de ambitie voor oprichting van een Europese grenswacht als zelfstandige dienst met zelfstandige bevoegdheden. Dit zou echter nog vijftien jaar duren.

Wat volgde waren een aantal jaren waarin Frontex als organisatie volwassen kon worden en waar ook Nederland een bijdrage aan leverde. Al in 2006 zette Nederlandse Marechaussees voet op Spaanse bodem om te ondersteunen bij de instroom van illegale immigranten van Afrika naar de Canarische Eilanden<sup>2</sup>. Deze eerste inzet van de Koninklijke Marechaussee onder de vlag van Frontex breidde zich vervolgens uit naar het opleiden van lidstaten op het gebied van onder andere falsificaten en uitzettingen<sup>3</sup>.

Ondanks kritiek aan het adres van de organisatie – met name gericht op de beperkte slagkracht en capaciteiten – lukte het de organisatie om steeds beter in te spelen op nationale grensbewakingseenheden, waarbij sprake was van zeer kleinschalige maar toch structurele ondersteuning van de Europese buitengrenzen aan de zuid- en oostgrens. Ondersteuning die voor

---

<sup>1</sup> Alonso, S. 2005. Frontex bewaakt Europese grenzen; Minze Beuving ziet toe op grenspolitie. *NRC Handelsblad*.

<sup>2</sup> NRC, 2006. Spanje wil hulp aanpak illegalen. *NRC Handelsblad*.

<sup>3</sup> ANP, 2007. 'Nederland expert in controle valse ID'. *de Volkskrant*.

bepaalde landen hard nodig was, gezien de inrichting van het Vreemdelingenbeleid van de Europese Unie. Immers, op grond van de Verordening Dublin II is het eerste veilige Europese land waar een vluchteling aankomt het land waar de vluchteling asiel moet aanvragen. Dit land is dan vervolgens ook verantwoordelijk voor de afhandeling van de asielprocedure<sup>4</sup>. Een beperkt aantal landen, i.e. landen met een (grote) Europese buitengrens, dragen zodoende de meeste verantwoordelijkheden, terwijl het EU-breed beleid betreft.

In de praktijk leverde dit systeem bovendien een constante stroom van vluchtelingen op van en naar Zuid- en Oost-Europese landen aangezien vluchtelingen die doorreisden naar bijvoorbeeld Duitsland, na eerst geregistreerd te zijn in Italië, weer terug werden gestuurd naar Italiaanse vluchtelingenkampen. Met moeite leek het systeem vol te houden tot de reeds enorme toestroom van vluchtelingen piekte in 2015. De vreemdelingenwetgeving bleek onhoudbaar en bovendien oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat het terugsturen van vluchtelingen naar bijvoorbeeld Griekenland in strijd was met mensenrechten. De grens van het systeem was daarmee definitief bereikt.

### *Europese Grensbewaker*

Met de toenemende vluchtelingenproblematiek aan de buitengrenzen van de Europese Unie werd de rol en het mandaat van Frontex groter. Zo kreeg Frontex het mandaat om samengestelde *rapid response teams* op te richten en kreeg de organisatie de bevoegdheid om zelfstandig uitzettingen te organiseren. Een andere belangrijke bevoegdheid betreft de mogelijkheid voor Frontex om het grensbeheer van een land tijdelijk over te nemen wanneer dit land zelfstandig niet in staat blijkt te zijn om de eigen grenzen te managen. Een middel wat in de oprichtingsfase van Frontex nog werd verafschuwd door voornamelijk Zuid-Europese lidstaten, maar wat tien jaar later werd omarmd toen de problemen met migranten steeds groter werden en lidstaten individueel niet opgewassen tegen de uitdagingen bleken te zijn<sup>5</sup>. Al deze inzetten worden tot op heden nog uitgevoerd door nationale organisaties. Nederland stelt hierbij voornamelijk de Koninklijke Marechaussee ter beschikking, maar ook organisaties zoals de Koninklijke Marine, de IND en de Nationale Politie ondersteunen Frontex operaties<sup>6</sup>.

Deze vorm van inzet lijkt te veranderen door het besluit om een paraat geüniformeerd korps op te richten. Met een grootte van 10.000 leden moet dit korps de kern gaan vormen van Frontex operaties. De opbouw van het korps is inmiddels in volle gang en het de volledige formatie dient in 2027 te zijn afgerond<sup>7</sup>. Wat deze organisatie uniek maakt, is de positionering van een zwaarmacht direct onder de vlag van de Europese Unie met daarbij eigen middelen zoals bewapening, voertuigen, schepen, drones etc. In feite betreft dit de grootste integratie van Europees operationeel optreden, waarbij de EU voor het eerst *street level bureaucrats* inzet voor contact met burgers van binnen en buiten de EU. Hoewel de organisatie zichzelf nog steeds positioneert als ondersteunend aan nationale autoriteiten, lijkt een hoge mate van verzelfstandiging in optreden in het verschiep te liggen waarbij Frontex meer en meer buiten het zichtveld van nationale grensbewakingseenheden zal optreden<sup>8</sup>. Wat zijn de kansen en risico's van deze organisatie en hoe verhoudt dit zich tot de belangen van Nederland?

---

<sup>4</sup> Raad van Europa, VERORDENING (EU) Nr. 604/2013 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD.

<sup>5</sup> Kalkman, J. P. 2020. Frontex: A Literature Review. *International Migration*.

<sup>6</sup> Broekers-Knol, A. 2020. Nederlandse inzet in de Europese grens- en kustwacht in 2020 [Kamerbrief].

<sup>7</sup> European Parliament, 2019. *European Border and Coast Guard: 10 000-strong standing corps by 2027*.

<sup>8</sup> Frontex, 2021. *European Border and Coast Guard standing corps*.

### *Kritiek*

Met een steeds prominentere rol in het grensmanagement van Europa lijkt ook de kritiek richting Frontex toe te nemen. Een belangrijk aspect hiervan is de juridische legitimiteit van de organisatie. In vergelijking met nationale grensbewakingseenheden hoeft Frontex aan weinig regelgeving te voldoen en lijkt zij op sommige vlakken te opereren in een *juridisch limbo*. De aansprakelijkheid van de organisatie is niet helder geregeld, waardoor Frontex verantwoordelijkheid kan afschuiven op de verschillende lidstaten. Hierdoor is de organisatie moeilijk aansprakelijk te stellen, waardoor het vrijwel onmogelijk is voor individuen om Frontex verantwoordelijk te houden voor het optreden. Daarnaast is de controle op de organisatie beperkt en gefragmenteerd. De Raad van Bestuur bestaat uit ambtenaren van verschillende nationale overheden, waardoor het risico bestaat dat het optreden van de organisatie gepolitiseerd is<sup>9</sup>. Voorstelbaar is ook dat niet elk land (hetzelfde) belang heeft bij het optreden van Frontex, alleen al gelet op de geografische ligging.

Ook de democratische controle op de organisatie is beperkt, aangezien het Europees Parlement hier verantwoordelijk voor is terwijl zij slechts deels geïnformeerd wordt. Soms blijft deze informatie vrijwel in het geheel uit wanneer Frontex optreedt in Europese militaire operaties, zoals het geval was bij operatie Triton. Daarnaast lijkt de organisatie in de ontwikkeling qua transparantie en accountability achter te blijven. De beperkte en geredigeerde informatie die beschikbaar wordt gesteld geeft een onvolledig beeld van het opereren en duidt op een gesloten cultuur<sup>10</sup>. En dat terwijl de organisatie onderweg is een van de grootste EU-agentschappen te worden met een budget van 460 miljoen in 2020 wat de komende jaren blijft doorgroeien.

De weeffouten die lijken te zijn gemaakt in de oprichting en ontwikkeling lijken zich de afgelopen jaren steeds meer te manifesteren in falend bestuur en illegaal handelen. Zo zou de top sterke banden hebben met de wapenlobby, zijn er geruchten van intimidatie op de werkvloer en berichten van illegale pushbacks van asielzoekers<sup>11</sup>. Mensenrechtenorganisaties hebben vooral kritiek op de vergaande mobilisering van middelen en technologie om de Europese buitengrenzen te verharderen. Zo wordt de inzet van allerlei fysieke middelen zoals drones en schepen voorbereid, maar ook het gebruik van biometrische gegevens en gezichtsherkenning. Wat deze organisaties vooral steekt is het achterblijven van aandacht voor humanitaire aspecten van grensmanagement en mensenrechtenmonitoren<sup>12</sup>.

### *Kansen*

Ondanks stevige kritiek op Frontex lijkt deze organisatie tot nu toe het meest haalbare en functionele alternatief voor het gefaalde asielbeleid van Europa. De problemen die in de organisatie zijn ontstaan hebben de oorsprong in de gefragmenteerde, scheve en isolationistische grensaanpak van de individuele lidstaten. Juist daarom is in het ontwerp van Frontex gekozen voor een hoge mate van onafhankelijkheid. De organisatie zou daardoor minder gevoelig zijn voor de politieke wind van

---

<sup>9</sup> Kalkman, J. P. 2020. Frontex: A Literature Review. *International Migration*.

<sup>10</sup> Kalkman, J. P. 2020. Frontex: A Literature Review. *International Migration*.

<sup>11</sup> Gruppen, P. 2021, 11 februari. Het ene na het andere schandaal: wie controleert EU-grensbewaker Frontex?. *Trouw*.

<sup>12</sup> Van der Linde, I. 2021. 'Frontex is een oncontroleerbaar beest geworden'; Is dit de kant die Europa op gaat?. *De Groene Amsterdammer*.

een individueel land<sup>13</sup>. Daarnaast is de organisatie buitengewoon effectief gebleken in de coördinatie, ondersteuning en kennisontwikkeling van Europees grensmanagement. Dit heeft een positief effect gehad op de harmonisatie tussen landen en een verhoging van de professionaliteit van grenswachters over de gehele unie. Door de samenwerking is een universele standaard ontstaan en een gemeenschap van de 400.000 nationale grenswachters die de Europese Unie rijk is. Door een gebalanceerd programma, wat is afgestemd met de UNHCR, is de implementatie en uitvoering van het grensbeleid vele malen eenduidiger geworden en wordt willekeur teruggedrongen. In die zin is Frontex ook te beschouwen als mensenrechtenorganisatie die normen vastlegt en handhaaft als onafhankelijke organisatie aan de Europese buitengrenzen<sup>14</sup>. Een ander belangrijk doch onderbelicht aspect betreft de *search and rescue* operaties waarmee Frontex een bijdrage heeft geleverd aan het redden van meer dan 500.000 mensen in de periode 2016-2021<sup>15</sup>. Critici van Frontex vergeten liever dat een sterk agentschap nodig is om een gecoördineerde humane inzet van EU en Schengenlanden op te bouwen en te handhaven. Dat die verandering moeizaam verloopt, heeft alles te maken met de ontwikkeling van een gedecentraliseerd agentschap wat zich richt op het ondersteunen van de uitvoering van EU-beleid naar een geheel nieuw type EU-organisatie. Het gaat hier om een enorm project in alle opzichten.

#### *De toekomst van Frontex*

Nederlands vreemdelingenbeleid is in feite Europees vreemdelingenbeleid. Immers, het vreemdelingenbeleid van iedere lidstaat wordt bepaald door de EU. Sommige lidstaten kiezen ervoor EU-wetgeving om te zetten in nationale wetgeving; anderen stellen EU-wetgeving daaraan gelijk. Feit is dat lidstaten aan EU-wetgeving gebonden zijn. Met andere woorden: de wijze waarop men in de EU omgaat met immigratie is *de jure* hetzelfde. Helaas is dit *de facto* niet overal het geval. Illigale pushbacks van de autoriteiten, zoals onder andere voorkomt in Griekenland en Hongarije, staan in schril contrast met bijvoorbeeld Portugal, waar asielzoekers worden verwelkomd. Dergelijke (grote) verschillen maken de Europese aanpak ongeloofwaardig, willekeurig en bovendien onwettig. Wat deze verschillen in optreden buitengewoon schadelijk maakt is het feit dat veel van deze inzetten onder een Frontex vlag plaatsvinden en daarmee direct afstralen op de Europese Unie.

Zijn deze uitwassen een reden om het kind met het badwater weg te gooien? Absoluut niet. De basis van effectief grensmanagement van de Europese Unie en de Schengenlanden ligt in een verdere Europese integratie. Welbeschouwd is deze uniformering een uiting van Unietrouw: een van belangrijkste basisprincipes van de EU. Immers, de EU vormt één geheel en dient het gezamenlijk belang van haar lidstaten. In dat licht is niet goed te verdedigen dat een groot deel van de lasten van het Europees vreemdelingenbeleid, rust op een beperkt aantal landen terwijl dit enkel het gevolg is van de geografische ligging van deze landen. De landen die zonder buitengrens verscholen liggen achter een hooggebergte, kennen deze 'buitengrensproblematiek' in het geheel niet. Door alle lidstaten een bijdrage te laten leveren aan Frontex, wordt een meer evenredige wijze de verantwoordelijkheid van het EU-beleid verdeeld.

Nederland heeft bovendien zelf ook belang bij een goed functionerend immigratiesysteem en sterk gecontroleerde grenzen van de Europese Unie. Dit voorkomt mensonterende situaties door smokkelpraktijken en een circuit van illegaliteit met alle overlast en problemen die daarmee gepaard

---

<sup>13</sup> Van der Linde, I. 11 februari 2021. 'Frontex is een oncontroleerbaar beest geworden'; Is dit de kant die Europa op gaat?. *De Groene Amsterdammer*.

<sup>14</sup> Horii, S. 2012. It is about more than just training: The effect of Frontex border guard training. *Refugee Survey Quarterly*, 31(4), 158-177.

<sup>15</sup> Raad van Europa, 2021. *Saving lives at sea and targeting criminal networks*.

gaan. Uiteraard zijn dit zowel praktische argumenten van openbare orde en leefbaarheid; maar wellicht nog belangrijker is het waarborgen van mensenrechten zoals de Nederlandse Grondwet dat van de overheid eist.

Juist nu de ontwikkeling van Frontex een cruciale fase is ingegaan is het tijd om als Nederland te blijven investeren in Europese en rechtvaardige grensbewaking. Dit vraagt om een proactieve opstelling van het Europees Parlement en een grotere controle op de organisatie waarmee de legitimiteit zal toenemen. Een gecoördineerde en concreet doorgevoerde visie op grensmanagement is de grootste garantie van veiligheid en vrij verkeer van goederen. Dit kan Frontex bieden, maar bij voorkeur met het goed opgeleide eigen personeel.