

Schermutselingen aan de Europese buitengrens

Tijd voor een integrale strategie

Monica den Boer en Mark Helgers*

Wat zou de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht zijn bij een *soft security issue*, zoals migratie, dat evolueert tot spanningen aan de buitengrens? Dit artikel verkent de aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen of zelfs grensconflicten. Behalve effectief moet de Nederlandse en Europese strategie voor grenstoezicht menswaardig zijn.

Nederlandse bijdrage aan de maritieme EU-missie Sophia (2016). Welke rol kan de Nederlandse krijgsmacht spelen bij migratieproblematiek aan de buitengrenzen van Europa?

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



An de buitengrens van Europa¹ is voortdurend sprake van uiteenlopende spanningen en conflicten. Behalve de zeer zorgwekkende ontwikkelingen tussen Rusland en Oekraïne waren er de markante en controversiële schermutselingen die plaatsvonden in het grensgebied tussen Polen en Belarus: dit was het gevolg van een door de president van Belarus, Loekasjenko, georganiseerde vorm van mensen-smokkel via Minsk, waarbij mensen bijeen werden gedreven en geen kant meer op konden. Een andere welbekende spanning aan de Europese buitengrens is die van de migratiestroom uit Syrië, ten gevolge van de (burger)oorlog en de regionale en geopolitieke veiligheidsimpact. Deze ontwikkeling heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee

vanuit haar grenspolitietoek, maar voor de gehele krijgsmacht. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan ‘traditionele’ inzet bij grenstoezicht, zoals de inzet van marineschepen tijdens Frontex-operatie Indalo in 2011 en de inzet van een Joint Border Security Team op de Griekse eilanden Chios en Lesbos in 2017. De inzet van migranten als pressie- en vergeldingsmiddel tegen Europa, zoals recentelijk door Belarus, heeft consequenties voor de veiligheid en stabiliteit van de hele Unie. De krijgsmacht

* Monica den Boer en Mark Helgers zijn respectievelijk werkzaam als hoogleraar Militaire Politie Operaties (MPO) en universitair docent bij de gelijknamige sectie, Vakgroep Krijgswetenschappen (KW) bij de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

1 In dit artikel wordt met Europa de Europese Unie bedoeld, tenzij anders aangegeven.



kan hierbij een rol spelen, door (onder andere) inzet van hoogwaardige observatiemiddelen ter ondersteuning van het toezicht op de Europese buitengrens en bij het reguleren en opvangen van migratiestromen.

Zeer controversieel is tevens de situatie in Griekenland, waar in 2019 sprake was van ongeveer 40.000 migranten in en rond de opvangkampen op Griekse eilanden in het oosten van de Egeïsche Zee,² wat nog altijd gepaard gaat met mensonterende omstandigheden en zogenaamde *pushbacks*. In en rondom Calais in Frankrijk houden veel migranten zich op in tentenkampen en ze proberen zich met rubberboten of achterin een vrachtwagen te verplaatsen naar het Verenigd Koninkrijk, dat inmiddels niet meer tot de Europese Unie behoort. Op tragische wijze overlijden migranten terwijl ze de oversteek wagen, zoals zeer recent nog op het Kanaal.³ Ook vanuit Nederland vertrekken migranten richting ‘het beloofde land’. Zo is er de problematiek van de ‘inklimmers’⁴ en viste een Nederlandse kotter tientallen migranten uit het Kanaal.

De spanningen die opliepen tussen Belarus en Europa in verband met de grootschalige door het bewind van Loekasjenko georganiseerde mensensmokkel naar Polen en de Baltische Staten bracht de vorige minister van Buitenlandse Zaken Ben Knapen ertoe deze situatie te betitelen als een vorm van ‘hybride oorlogvoering’.⁵

Die term legt direct een brug tussen migratiecrises en de potentiële rol van de krijgsmacht. Want wat zou de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht zijn bij een *soft security issue*, zoals migratie, dat evolueert tot spanningen aan de buitengrens? De oplossing van deze problematiek ligt immers deels op het bordje van de internationale diplomatie en deels op dat van de grotendeels civiele actoren, zoals de grenswacht en de politie. Het Europese grens – en kustwachtagentschap Frontex roert zich aan de buitengrenzen en probeert een *Standing Corps* van 10.000 mensen in de steigers te zetten. Dit Corps moet vanaf 2027 operationeel zijn om in bepaalde situaties interventies te kunnen plegen aan de buitengrens van Europa.⁶

In de tussentijd is de ‘migratiecrisis’ allerminst van het toneel verdwenen. Dat blijkt onder andere uit situaties zoals die zich hebben voorgedaan in Spanje tussen 2004 en 2010, en meer recent de plotselinge toename van migranten richting de Canarische eilanden, zoals beschreven in onze vorige bijdrage in de *Militaire Spectator*.⁷ Ook brengen we de migratiedruk op Italië in herinnering, die nog altijd een zwaar politiek vraagstuk vormt voor het land.⁸ In dit artikel verkennen we aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen en zelfs grensconflicten. Deze interventiemogelijkheden variëren van terugname-overeenkomsten met derde landen;⁹ beheersing van irreguliere migratie, door bijvoorbeeld opsporing en vervolging in te zetten op verdachten van mensensmokkel en mensenhandel; en preventie van irreguliere migratie in de bronlanden. Ten slotte reflecteren we op de strategie van Nederland en de Europese Unie voor effectief én menswaardig grenstoezicht.

2 ‘Nu meer dan 40.000 migranten op Griekse eilanden’, *RTL Nieuws*, 9 december 2019. Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/4949931/griekenland-vluchtelingen-crisis-lesbos-turkije-akkoord-eu>.

3 ‘Zeker 33 migranten komen om in Kanaal: “dodelijkste incident tot nu toe”’, *Het Parool*, 24 november 2021. Zie: <https://www.parool.nl/wereld/zeker-33-migranten-komen-om-in-kanaal-voor-kust-van-calais-dodelijkste-incident-tot-nu-toe~bbc98390/>. Vooralsnog heeft Nederland geen verzoek tot bijstand van Frontex ingediend: <https://nos.nl/artikel/2407658-toch-geen-frontex-controle-langs-de-nederlandse-kust>.

4 Inklimmers zijn migranten die illegaal proberen een vrachtauto of soms container in te klimmen, met als doel ermee de grens over te reizen, meestal richting het Verenigd Koninkrijk, dat als ‘derde land’ moet worden beschouwd.

5 Nieuwsuur, 15 november 2021. Zie: <https://archive.org/details/nieuwsuur-2021-11-15>.

6 Zie website Frontex: <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/>.

7 Mark Helgers en Monica den Boer, ‘Migratiedruk aan de maritieme buitengrens. Spanje als proeftuin voor de Europese aanpak?’, in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (4).

8 De migratiedruk op Polen, Hongarije en andere EU-lidstaten wegens de crisis in Oekraïne kon niet meer in beschouwing worden genomen voor dit artikel. E.e.a. is terug te luisteren in de uitzending van Bureau Buitenland, 23 februari 2022: <https://www.nporadio1.nl/uitzendingen/bureau-buitenland/5f7de366-b771-42ee-b3b4-ff7f71cee72b/2022-02-23-bureau-buitenland-buurlanden-van-oekraïne-zetten-zich-schrap>.

9 Voor een overzicht van EU-brede overeenkomsten met derde landen, waaronder Belarus, zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en.

Irreguliere migratie naar Europa

De Europese Commissie stelde dat in 2015 1,82 miljoen irreguliere grensoverschrijdingen werden vastgesteld aan de externe grens van de EU. Dit was op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis die op gang kwam door de (burger) oorlog in Syrië. In 2019 was dit aantal afgenomen tot 142.000 irreguliere grensoverschrijdingen. In 2021 werden 104.806 irreguliere binnenkomsten gesignaleerd.¹⁰

Irreguliere migratie naar Europa gaat helaas hand in hand met de transnationale georganiseerde misdaad. Mensensmokkelbendes nemen steeds vaker onverantwoorde risico's en ze gaan hardhandig te werk. Ze zetten kleine en gammele boten, volgepropt met zoveel mogelijk migranten voor maximaal winstbejag, vaak met zwaar menselijk leed tot gevolg. Aan deze criminele handelingen ligt een zeer winstgevend verdienmodel ten grondslag, dat gepaard gaat met uitbuiting van de afhankelijkheid en de kwetsbaarheid van migranten. In de context van mensenhandel komt seksuele uitbuiting het vaakst voor. De Europese politiedienst Europol stelt bijvoorbeeld dat criminele organisaties uit Nigeria hun eigen landgenoten regelmatig seksueel uitbuiten.¹¹

Aan de grenzen van Afrikaanse landen is regelmatig sprake van *gray zones*, conflicten *below the threshold of war*, waarvan gewelddadige niet-staatelijke actoren en criminele netwerken dankbaar gebruikmaken.¹² Migranten zijn het doelwit van deze actoren: zij worden tot op het bot uitgeknepen, misbruikt, en mishandeld. Migrant reizen vaak van de ene *hotspot* (knooppunt voor irreguliere migratie, ook wel aangeduid als 'hubs') naar de andere. Tussentijds verkeren migratiegemeenschappen vaak in hybride, slecht gecontroleerde, of betwiste grenszones, zoals Madama in Niger. Weliswaar vormen deze migratiegemeenschappen geen directe bedreiging voor de veiligheid, maar ze ontglippen wel aan de aandacht van de lokale overheid waardoor hun rechten totaal onbeschermd blijven en waardoor ze eenvoudig ten prooi vallen aan mensensmokkelbendes en mensenhandelaren. De criminele organisaties

zijn niet alleen actief op het gebied van mensensmokkel: vaak maken zij zich schuldig aan meerdere criminaliteitsvormen, zoals wapenhandel en drughandel. Als criminele organisaties zich in meerdere vormen van criminaliteit specialiseren heet dit ook wel 'poly-criminaliteit'. Door van de ene vorm naar de andere vorm van criminaliteit over te stappen of er juist meerdere criminaliteitsvormen op na te houden maken deze organisaties zich minder kwetsbaar voor veiligheidsinterventies. Op de westelijke Middellandse Zeeroute tekent zich een overlap af tussen mensensmokkel en drugssmokkel, in het bijzonder van cannabis.¹³ Smokkelbendes faciliteren hun operaties met inzet van logistieke netwerken en financiële bronnen.¹⁴ Zij gebruiken meerdere methoden om de grens over te steken, waaronder misbruik van visa (*overstaying*), vervalsing van documenten, verstopping in voertuigen die via veerboten worden verscheept,¹⁵ van schepen afspringen, en om de hekken van de Spaanse enclaves heen zwemmen.¹⁶

Migranten uit Afrika leggen vaak lange afstanden af. Bepaalde routes¹⁷ worden frequent gebruikt en lopen langs bekende knooppunten, hubs,

10 Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/migration-flows/>.

11 'Migrant smugglers and human traffickers to become more ruthless and clandestine says new Europol report', *Europol*, 15 mei 2020. Zie: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/migrant-smugglers-and-human-traffickers-to-become-more-ruthless-and-clandestine-says-new-europol-report>.

12 IOM, 'Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour', 2019. Zie: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_and_their_vulnerability.pdf; RAND Corporation, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War', 2019. Zie: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2942/RAND_RR2942.pdf.

13 Interpol, 'Overview of Serious and Organized Crime in Africa', 2018. Zie: <http://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-12-12-interpol-continental-001.pdf>.

14 Europol/Interpol, 'Migrant Smuggling Networks', Joint Europol-INTERPOL report, Executive Summary, 17 mei 2016. Zie: www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-of-migrant-smuggling-networks.

15 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.

16 'Migranten stormen Ceuta binnen', *NOS*, 23 april 2016. Zie: <https://nos.nl/artikel/2101076-migranten-stormen-ceuta-binnen.html>.

17 IOM, 'World Migration Report 2020', 2020, 68. Zie: <https://publications.iom.int>; Katie Kuschminder, Júlia de Bresser en Melissa Siegel, 'Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices', Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University, 2015.

corridors en bestemmingen.¹⁸ De westelijke Afrikaanse route loopt van Senegal, Mauretanië en Marokko naar de Spaans-Canarische eilanden; de westelijke Middellandse Zeeroute van Marokko of Algerije naar Spanje; de centrale Middellandse Zee route heeft Italië als voornaamste bestemming, Libië als belangrijkste vertrekpunt, en Tunesië en Egypte als secundaire vertrekpunten. Gedurende de laatste jaren is deze centrale route het vaakst gebruikt.¹⁹ De transit- en verzamelroute via Niger wordt veelvuldig gebruikt: volgens Europol is het een van de belangrijkste transitlanden.²⁰ Bij de verplaatsing van migranten doen zich uiteenlopende modus operandi voor, zoals de financiering en de inzet van bepaalde vervoersmiddelen.

De routes die de smokkelbendes gebruiken veranderen met enige regelmaat. Met behulp van lokale geografische kennis worden smokkelroutes simpelweg verlegd naar gelang de grenscontroles zelf ook wijzigen.²¹ De routewijziging werd veroorzaakt door verschillende factoren, waaronder een nauwere samenwerking tussen de EU en de herkomst- en transitlanden, en de invoering van maritieme controles langs de Libische kust.²² Interventie kan dus leiden tot een waterbedeffect, waarbij de smokkelbende na verplaatsing uit het zicht raakt.

De veiligheidsproblemen in de regio, met name in de Sahel, liggen vaak ten grondslag aan patronen van irreguliere migratie. Defensie kent de volgende inzet: voor Nederland is de Sahel

een prioritaire regio en er zullen ook militaire middelen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Zo heeft Nederland een mandaat voor twintig functionarissen binnen de EU-trainings- en capaciteitsopbouwmissies voor de capaciteitsversterking van het Malinese leger en de binnenlandse veiligheidssector in zowel Mali als Niger.²³ Samen met Duitsland steunt Nederland de oprichting en operationalisering van een Nigerees mobiel grensteam: 'Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee verzorgden in samenwerking met Europese partners een trainingsmodule gericht op grensbeheer voor dit team. Om de resultaten van de militaire bijdrage aan VN-missie MINUSMA te bestendigen, is Nederland (...) betrokken bij de missie in Mali met zes Koninklijke Marechaussee- en politiefunctiearissen en twee tot drie militaire stafofficieren. Tevens draagt Nederland bij aan het Amerikaanse Global Peace Operations Initiative dat eenheden van Afrikaanse troepenmachten, waaronder Burkina Faso en Niger, traint ter voorbereiding op inzet in VN-missies en missies van de Afrikaanse Unie. Dit komt onder meer ten goede aan de VN-missie in Mali en versterkt de capaciteit van troepen in de regio. In het kader van de militaire oefening Flintlock verzorgden Nederlandse Special Operations Forces (SOF) afgelopen maand trainingsactiviteiten en oefeningen in Senegal, Burkina Faso en Mauritanië. Een prioriteit van de Nederlandse inzet is het verbeteren van de vertrouwensband tussen de lokale bevolking en veiligheidsdiensten. Dit is van groot belang voor de effectiviteit en legitimiteit van veiligheidsinitiatieven. Zo heeft Nederland zich met de EU, Denemarken, Zweden en de G5-Sahel ingezet voor een meer coherente inzet gericht op zowel veiligheid als de justitiesector. Daarnaast investeert Nederland in het bevorderen van mensenrechten en civiel-militaire samenwerking.'²⁴

Grensbeheer in Afrika: responsabilisering

Afrika wordt voortdurend geteisterd door langdurige onveiligheid: lokale overheden blijken niet in staat hun burgers voldoende

18 'Corridors' staan voor een verhoogde verplaatsingsactiviteit gedurende een langere periode. Post-koloniale banden en geografische nabijheid laten zich hierin gelden, zoals bijvoorbeeld de connecties tussen Noord-Afrikaanse landen zoals Algerije, Marokko en Tunesië richting Frankrijk, Spanje en Italië (IOM, 2020).

19 AIV, 'Het Europese Asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken', Den Haag, AIV-advies 117, 2020, 39.

20 Fransje Molenaar, 'Irregular Migration and human smuggling networks in Niger', Den Haag, Clingendael, CRU Report, 2017.

21 Zie bijvoorbeeld Raouf Farrah, 'Algeria's Migration Dilemma. Migration and human smuggling in southern Algeria, Global Initiative Against Transnational Organized Crime', december 2020: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/12/Algerias-migration-dilemma-Migration-and-human-smuggling-in-southern-Algeria.pdf>.

22 IOM, 'World Migration Report 2020', 67, 68.

23 Kamerstuk 29521, nr. 363.

24 Reguliere Kamerbrief 'Nederlandse en bredere Europese inzet in de Sahel', 17 maart 2020, ref BZDOC-142826276-14.



Nigerese troepen tijdens de jaarlijkse oefening Flintlock, die onder andere moet zorgen voor betere controle op de grenzen tussen Afrikaanse landen

FOTO U.S. ARMY, RICHARD BUMGARDNER

veiligheid te bieden. Dit langdurige veiligheids-tekort (*security deficit*) brengt de nodige mobiliteit teweeg in de regio.²⁵ Vooral de voortdurende aanwezigheid van gewapende groepen vormt een groot probleem voor de menselijke veiligheid (*human security*) van lokale gemeenschappen, zoals in Soedan. Dit is ook duidelijk te zien in de cijfers van de International Organization for Migration.²⁶ Naast vluchten voor conflict, oorlog en geweld is migratie steeds vaker het gevolg van klimatologische veranderingen.²⁷ Meerdere Afrikaanse landen kennen een hoge bevolkings-groei, permanente economische instabiliteit, hoge werkloosheidscijfers en chronische armoede. Ondanks Covid-19 en de geringe capaciteit om te kunnen migreren lijken veel Afrikanen volhardend in hun doel naar Europa te reizen.²⁸ Naast arbeidsmigranten is sprake van vluchtelingen die hun heil in eerste instantie zoeken binnen hun land (*internal displacement*) of in buurlanden of aanpalende regio's (*external displacement*).²⁹

Als het gaat om external displacement houden zich in Noord-Afrika veel migranten uit andere

delen van Afrika op. Soedan kent het hoogste aantal internationale migranten in de sub-regio, namelijk meer dan 1,2 miljoen in 2019. Libië herbergt 800.000 migranten; Egypte meer dan 500.000 (2019). Deze migranten zijn vooral afkomstig uit Syrië, Somalië, Soedan en de Palestijnse gebieden. Hoewel Marokko traditioneel een land van emigratie was is het in toenemende mate een bestemmingsland, onder

25 Zie ook berichtgeving met betrekking tot de militaire ingreep door de Ethiopische regering in de deelstaat Tigray, die uitmondde in een plunder- en strafexpeditie met een dreigende hongersnood als gevolg. 'Tigreërs van alle kanten bestookt', *NRC*, 25 januari 2021; 'Milities rukken op naar Bangui en buitenlandse partijen springen in het machtsvacuüm dat CAR heet', *De Volkskrant*, 25 januari 2021.

26 IOM, 'World Migration Report 2020'.

27 Guido Steinberg en Annette Weber (red.), 'Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances', *SWP Research Paper*, 2015; IOM, *World Migration Report 2020*, 63, 65-66. Zie ook het recentelijk verschenen boek *Klimaatgeneraal* van voormalig CDS Tom Middendorp.

28 AIV, 'Het Europese Asielbeleid'. Volgens het 4th *Annual Activity Report* van het Europol Migrant Smuggling Centre (2019) nam langs de oostelijke route in de Middellandse Zee het aantal migranten toe uit meerdere Afrikaanse regio's. Daarbij wordt eenvoudig gebruik gemaakt van een Turks visum en goede vluchtverbindingen naar Istanbul. Zie: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-%E2%80%932020>.

29 IOM, 'World Migration Report 2020', 66, 67.



De Koninklijke Marechaussee is actief in Mali. Veiligheidsproblemen in die regio liggen vaak ten grondslag aan irreguliere migratiepatronen

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

andere voor migranten afkomstig uit sub-Sahara, die voor een onbepaalde tijd blijven en wachten op een mogelijkheid door te reizen naar Europa.³⁰

Afrikaanse bronlanden dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun burgers, en daarmee impliciet ook voor degelijk functionerend grenstoezicht in de regio. Afrika kent 109 internationale grenzen van in totaal zo'n 28.000

km. Van deze grenzen is slechts een kwart officieel gemarkeerd als 'grens'. De grenzen zijn over en weer dus onbewaakt en grotendeels poreus. Deze onveilige grenzen in Afrika kunnen bijdragen aan (gewapende) opstanden, invallen en terrorisme, in combinatie met mensenhandel, wapenhandel, drugshandel en autodiefstal. Op verschillende niveaus wordt verbetering nodig geacht in het grenstoezicht, zoals institutionele inbedding, onderlinge samenwerking, bemensing en beveiliging, scholing van het personeel en communicatiemiddelen.³¹

In termen van capaciteitsopbouw valt een hoop werk te verrichten, zoals de bouw van een

³⁰ Ibidem.

³¹ Wafulu Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 2011, 7. Zie: https://moam.info/border-management-and-security-in-africapdf_5991e9861723ddcf69a3fc14.html.

grensinfrastructuur die grenstoezicht en open economische grenzen met elkaar kan combineren, het opzetten van een systeem voor informatie-uitwisseling, en de ontwikkeling van een gezamenlijke regionale aanpak. Op operationeel niveau betekent dit onder meer de verbetering van de samenwerking tussen relevante agent-schappen binnen en tussen landen, gecoördineerde en gezamenlijke patrouilles met buurlanden, de instelling van gezamenlijke grenscontroleposten en/of grensliaisonkantoren, de inrichting van mobiele interventieteams, de verbetering van surveillance, en de incorporatie van lokale gemeenschappen. Afrika kan het Integrated Border Management (IBM) gaan inrichten.³² Hiermee wordt de samenwerking en coördinatie tussen de diverse organisaties voor grenstoezicht en -bewaking op zowel nationaal als internationaal niveau gestructureerd. Om de regionale integratie te bevorderen zijn binnen het *African Union Border Programme* een gezamenlijke strategie en curriculum opgezet.³³ Daarnaast werd in 2006 de basis gelegd voor een Afrikaans *Migration Policy Framework* om diverse vormen van irreguliere migratie tegen te gaan en het grensbeheer te verbeteren.³⁴

Beheersing van irreguliere migratie door de EU: externalisering³⁵

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997 en de ondertekening in 1999 maakten de EU-lidstaten de afspraak dat migratie-, asiel- en externe grenzenbeheer onder het gezamenlijk (communautair) beleid zouden vallen.³⁶ Dit betekende dat de besluitvorming over het vrije verkeer van personen niet langer een zaak zou zijn van de lidstaten onderling, maar onderdeel werden van het EG-Verdrag. Tevens werd het Schengen Acquis ondergebracht bij de EU.³⁷ Europees migratie- en asielrecht heeft voorrang op het nationale recht van de lidstaten. Echter, de integratie van migranten is een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

Binnen Europa zijn de nationale grens- en kustwachten samen verantwoordelijk voor het externe grensbeheer.³⁸ Het gaat hier dus om gezamenlijk, communautair beleid. In 2019

Slechts een kwart van de Afrikaanse grenzen is officieel gemarkeerd als 'grens'

werd een aanzet gegeven tot de vorming van een permanent Korps van Europese Grens- en Kustwachten. Regel is dat iedere lidstaat verantwoordelijkheid draagt voor zijn deel van de gezamenlijke buitengrens. Het gevolg van dit uitgangspunt is dat de gezamenlijke buitengrens van Europa zo sterk is als de zwakste schakel.

Mede ingegeven door politieke ontwikkelingen in de Europese lidstaten wordt veel discussie gevoerd over de wijze waarop irreguliere migratie naar Europa kan worden beheerst. De

32 Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 13.

33 African Union, 'African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance', African Union Commission, Addis Abeba, 2020. Zie: <http://www.peaceau.org/en/page/27-au-border-programme-aubp>.

34 UNHCR, <https://www.unhcr.org/protection/migration/4d5258ab9/african-union-migration-policy-framework-africa.html>; geraadpleegd 5 maart 2021.

35 In de migratiecontext betekent 'externalisering' dat de EU derde (niet-EU-)landen verantwoordelijk maakt voor het stoppen, en de opvang, van irreguliere migranten die naar de EU willen reizen. Zie voor verdere uitwerking van dit concept: Helgers en Den Boer, 'Migratiedruk aan de maritieme buitengrens'.

36 Monica den Boer, 'Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communautarization', in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4 (1997) (3) 310-316; Europa NU, 'Verdrag van Amsterdam'. Zie: https://www.europa-nu.nl/id/vh7douqstzm/verdrag_van_amsterdam.

37 Laura Corrado en Monica den Boer, 'For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU', in: *European Journal of Migration and Law* 1 (1999) (4) 397-418.

38 Jori Kalkman, 'Frontex: A Literature Review', in: *International Migration* 59 (2020) (1) 165-181.

In het kader van de EUNAVFOR MED¹ participeerde Nederland van medio oktober tot medio december 2016 in de maritieme respons van de EU. Zr. Ms. Rotterdam, met een Cougar-boordhelikopter, werd ingezet in de EU-operatie Sophia. Aan boord van dit amfibische transportschip werd de training van het personeel van de Libische kustwacht en marine gefaciliteerd. Nederland droeg geen verantwoordelijkheid voor de training. Om de veiligheid van het eigen personeel en materieel en dat van de internationale partners te waarborgen bevond zich een force protection detachement van het Korps Mariniers aan boord. Naast de bemanning bevond zich een detachement van de Koninklijke Marechaussee, ondersteunende elementen en medische staf aan boord.²

- 1 Maritieme militaire EU-operatie die in 2015 voor de kust van Libië werd gestart om mensensmokkelnetwerken te ontwrichten. Later kwamen hier aanvullende taken bij, waaronder het trainen van de Libische Kustwacht en het handhaven van het VN-wapenembargo.
- 2 Uit: Brief Regering, 'Nederlandse bijdrage aan EUNAVFOR MED Sophia in 2016 (Artikel 100 Grondwet) – Nederlandse Deelname aan vredesmissies', 14 september 2016. Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1j9vvij5epmj1ey0/vk7hlzukuq9zs>.

rode draad in deze discussie vormt de rol van het grenstoezicht. Enerzijds kiezen Europese lidstaten ervoor om hun grenscontroles aan hun binnengrenzen te verstevigen. Zo is langs de grenzen tussen Frankrijk/Spanje, Frankrijk/Italië en Italië/Oostenrijk wel een reactie geweest op de poreuze maritieme buitengrens van Europa door unilateraal binnengrenscontroles in te voeren, tegen de geest van Schengen in.³⁹

In een poging de migratie vanuit Afrikaanse landen te beheersen investeert Europa aanzienlijke sommen geld in EU Border Management in (Noord-)Afrika. Van 2007 tot 2020 heeft Europa 20,5 miljard euro ter beschikking gesteld voor samenwerking met de zuidelijke buurregio door

middel van het Europese Nabuurschapsbeleid. Ten aanzien van Libië werd de EU Integrated Border Assistance Mission (EUBAM Libya) gestart om mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan. Het samenwerken met onstabiele, met name Afrikaanse, landen is echter niet zonder afbreukrisico.

In lijn met haar strategie van de 'externalisering'⁴⁰ draagt de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrenzen allengs over aan externe partners, ofwel 'derde landen', zoals Turkije en Marokko. Met deze landen worden partnerschappen op maat gesloten en – vaker bilateraal – terugnameovereenkomsten. De Engelstalige definitie van externalisering die Frelick, Kysel en Podkul hanteren luidt als volgt: 'Externalization of migration controls describes extraterritorial state actions to prevent migrants, including asylum seekers, from entering the legal jurisdictions or territories of destination countries or regions or making them legally inadmissible without individually considering the merits of their protection claims. (...) These can include direct interdiction and preventive policies, as well as more indirect actions, such as the provision of support for or assistance to security or migration management practices in and by third countries.'⁴¹

De strategie van externalisering is bijvoorbeeld zichtbaar in het Maghreb Programma,⁴² dat voornamelijk tot doel heeft irreguliere migratie te mitigeren en de kwetsbaarheden die daarmee gepaard gaan te beheersen. Derde landen zoals Marokko worden ondersteund bij de bescherming, monitoring en controle van hun grenzen, met bescherming van vrij verkeer van reizigers en goederen. Zij worden ook ondersteund bij de verbetering van migratie-gerelateerde kennis en datamanagement door middel van voorzieningen en training, en bij de ontwikkeling van een regelgevend kader. Zoals in de context van het Europese grensbewakingssysteem Eurosur is duidelijk sprake van een zogenaamde 'voorgrens' – een *pre-frontier* – waarbij een intelligence-netwerk is uitgerold. Tevens is sprake van een gezamenlijke regionale risicoanalyse en '*risk analysis*' cells. De gevolgen

39 De buitengrens van de EU is 80.000 km lang, waarvan 34.109 km de zuidelijk gelegen buitengrens aan de Middellandse Zee omvat; AIV, 'Het Europese Asielbeleid'.

40 Bill, Frelick, Ian M. Kysel en Jennifer Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants', in: *Journal on Migration and Human Security* 4 (2016) (4) 190-220.

41 Frelick, Kysel en Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls', 193.

42 'The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa', T05-EUTF-NOA-REG-07.

43 Nordforsk, 'Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East, project description', 2020. Zie: <https://www.nordforsk.org/projects/effects-externalisation-eu-migration-management-africa-and-middle-east>.

van de strategie van externalisering moeten aan nader onderzoek worden onderworpen.⁴³

Naast Frontex draagt ook Europol bij aan de bestrijding van irreguliere migratie vanuit Afrika: in het bijzonder het EMPACT Operational Action Plan beoogt de aanpak van visumfraude. Het EU Migrant Smuggling Centre (EMSC), dat is ondergebracht bij Europol, brengt met regelmaat 'intelligence reports' uit. Met specialisten van Europol vinden 'on the spot action days' plaats. In 2019 heeft Europol de Joint Liaison Task Force opgezet met betrekking tot migrantensmokkel en mensenhandel, waarin het experts samenbrengt. Ook werkt Europol vaker samen met partneragentschappen Frontex en EASO in de ontwikkeling van gezamenlijke strategische inlichtingenrapporten. Daarbij kijkt men met name naar de eerdergenoemde hotspots. Als onderdeel van het EMSC verzamelt, analyseert en verspreidt het Joint Operational Team Mare (JOT MARE) informatieproducten, die zijn bedoeld voor de start en de ondersteuning van onderzoeken naar maritieme mensen-smokkeloperaties. Interpol speelt daarnaast een belangrijke rol doordat het een bijzondere samenwerkingsrelatie is aangegaan met de Afrikaanse Unie.⁴⁴

Reflectie: integratie en een rol voor Defensie

Europa ervaart een toename van irreguliere migratie langs de buitengrens. Het Kanaal tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de Pools-Belarussische grens en ook de zuidelijke maritieme grenzen staan daarbij sterk in de spotlights. Steeds lijkt sprake van een onvoorziene toename van het aantal migranten langs een bepaalde route. In 2020 nam de irreguliere migratie naar de Canarische Eilanden toe.⁴⁵ Een combinatie van factoren leek de oorzaak: ten eerste speelde Covid-19 een rol waarbij de verslechterde economische situatie in de (Afrikaanse) bronlanden de migratiedruk vergroot en terugkeer naar landen van herkomst bemoeilijkt. Ten tweede deed zich het waterbedeffect voor: Doordat het moeilijker en gevaarlijker is geworden om via de centrale en

oostelijke Middellandse Zeeroutes naar Europa te komen en de grens met de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla is gesloten werd de route naar de Canarische Eilanden weer aantrekkelijk. Een derde factor was het toegenomen gebruik van social media door migranten. Hierbij was sprake van een dubbel effect waarbij enerzijds 'succesverhalen' op Facebook, Instagram en Twitter werden gedeeld en uitvergroot en anderzijds de gevaren van de overtocht onderbelicht blijven. Via social media werd ook informatie gedeeld over prijzen, routes en contacten.

De strategie van Europa is meerledig. In de eerste plaats probeert Europa door middel van responsabilisering derde landen zelf meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen grensbeheer. Afrikaanse landen erkennen dat migratie- en grenscontroles onder hun eigen verantwoordelijkheid vallen. In de tweede plaats hanteert de EU de strategie van externalisering, waarbij de EU met inzet van een reeks van instrumenten het beheer in de handen van derde landen tracht te leggen. Deze dimensies gaan gepaard met een zeker niveau van securitisering⁴⁶ militarisering⁴⁷ en technologisering van het grenstoezicht⁴⁸ aan de Europese buitengrens.

44 Interpol, 'African Union agreement to boost fight against terrorism and organized crime', 15 januari 2019. Zie: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/INTERPOL-African-Union-agreement-to-boost-fight-against-terrorism-and-organized-crime>.

45 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.

46 Sarah Léonard, 'EU border security and migration into the European Union: FRONTEx and securitisation through practices', in: *European Security* 19 (2010) (2) 231-254; in de context van migratie betekent 'securitisering' dat migratie als een (structureel en ernstig) veiligheidsrisico wordt beschouwd, in dit geval door de Europese Unie, waarop moet worden gehandeld door politiek en veiligheidsactoren. De theorie van de securitisering wordt veel gebruikt door veiligheidswetenschappers, zoals prof. dr. Beatrice de Graaf in het geval van terrorisme en radicalisering. Ook georganiseerde misdaad, ondermijning en cybercriminaliteit kunnen worden beschouwd als onderwerpen van 'securitisering'. De grondleggers van de theorie zijn Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, zie voor een Engelstalige toelichting bijvoorbeeld Rens van Munster: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>.

47 Mark Akkerman, 'Militarization of European Border Security', in: Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou en Elias Carayannis (red.) *The Emergence of European Border Security* (2018) 337-355.

48 Julian Kamasa, 'New Technologies for Border Controls in Europe', *CSS Analyses in Security Policy*, No. 255, December 2019. Zie: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse255-EN.pdf>.



FOTO MCD, LOUISMULLSTEE

Een team van de marechaussee houdt toezicht op grensovergangen. De opdracht aan de Nederlandse veiligheidsactoren, waaronder prominent de Koninklijke Marechaussee, is de kwaliteit en de integriteit van de externe grenscontrole en het migratiebeheer sterk in het vizier te houden

Dit artikel licht slechts een tipje van de sluier op als het gaat om het vraagstuk van het beheer van de gezamenlijke buitengrenzen van Europa. De opdracht aan de Nederlandse veiligheidsactoren, waaronder prominent de Koninklijke Marechaussee, is de kwaliteit en de integriteit van de externe grenscontrole en het migratiebeheer sterk in het vizier te houden en hier zowel landelijk als Europees op te blijven hameren, in nauwe afstemming met de Directie Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is zaak dat Nederland via het Frontex Management Board pleit voor een daadkrachtig maar integer Europees Grens- en

Kustwacht Agentschap, lerend en profiterend van de lessen die worden geleerd. In combinatie met het Europese Asiel en Migratie Pact wordt een hernieuwd kader uitgerold waarin effectief en humanitair verantwoord optreden (hopelijk) samengaan, onder andere met behulp van *human rights monitors*.⁴⁹ Dit past goed bij de actieve en leidende rol die Nederland weer wil spelen op het Europese toneel.⁵⁰

Gezien de demografische ontwikkelingen in Europa en de behoefte op de Europese arbeidsmarkt zal Europa niet alleen de aandacht willen vestigen op de beheersing van irreguliere migratie vanuit Afrika, maar ook op het creëren van legale manieren voor Afrikaanse arbeidsmigranten om in Europa aan de slag te gaan. Zoals de gezaghebbende Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in een advies over het Europese asielbeleid: 'Zonder stabiliteit

49 Zie bijvoorbeeld de samenwerking tussen Frontex en het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie: <https://fra.europa.eu/en/news/2020/fra-and-frontex-work-together-developing-fundamental-rights-monitors>.

50 Coalitieakkoord 2021-2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Den Haag, 15 december 2021, 38.

en economische ontwikkeling in de regio rond Europa is er géén rust aan onze Europese buitengrenzen en zijn er ook minder mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Erkenning van deze dubbele grondslag vergemakkelijkt het publieke gesprek over asiel en migratie.⁵¹ De komende tijd is er werk aan de winkel om de balans te kunnen garanderen tussen interne en externe veiligheid, effectief grenstoezicht, een menswaardig migratiebeleid, legale migratie en bestrijding van criminele mensensmokkelnetwerken.

Op de Europese agenda prijkt een aantal pregnante kwesties. De uitrol van het Europese grensbewakingssysteem gaat gepaard met veel discussie. Vanwege het uitdijende mandaat zal Frontex mogelijk verwickeld raken in operaties in derde landen die een directe grens hebben met Europa. Recent richtten België en Frankrijk een verzoek aan Frontex gezien de nijpende situatie die zich voordoet bij de irreguliere oversteek over het Kanaal.⁵² Vanwege de recente controversie met betrekking tot de pushbacks is het van het grootste belang het uitvoerend mandaat van Frontex zorgvuldig te verankeren, met accenten op legitimiteit, verantwoording, toezicht en ethisch-professioneel handelen van de grenswachters.⁵³ Daarnaast is het de vraag of men op politiek-strategisch niveau in staat is het EU-Pact Migratie en Asiel vlot te trekken, en ook de onderlinge samenwerking en interoperabiliteit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te borgen. Onderling kunnen de Europese lidstaten kennis en ervaring uitwisselen over *good practices* ten aanzien van grenstoezicht en migratiebeheer. Nederland en Europa kunnen daarbij mogelijk een voorbeeld nemen aan de geïntegreerde benadering van Spanje zonder in een repressieve reflex te schieten. Een duurzame en consistente aanpak loont, en het is geoorloofd om waar mogelijk bilaterale accenten aan te brengen. Wellicht is een dergelijke aanpak zelfs te verkiezen boven een inconsistente individuele aanpak door de 27 Europese lidstaten.

Hoe dan ook: het staat als een paal boven water dat Europa daadwerkelijk eensgezind moet handelen als het gaat om de beheersing van irreguliere migratie en het externe grens-

Nederland en Europa kunnen mogelijk een voorbeeld nemen aan de geïntegreerde benadering van Spanje

toezicht. Daarbij moet volgens de AIV⁵⁴ ook worden ingezet op technologieën voor grensbewaking, betere gegevensuitwisseling en politiesamenwerking. Daarnaast zijn de contouren van een inzet van Defensie zichtbaar: meer specifiek zal duidelijk worden welke inzet van Defensie wordt gevraagd in het licht van het Europese Strategisch Kompas⁵⁵ dat de richting aangeeft van het gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensiebeleid. Dit heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee vanuit haar Grenspolitietoelichting maar ook voor de overige delen van de krijgsmacht, zeker nu migratie is ontdekt als middel voor hybride oorlogvoering met als doel de veiligheid en stabiliteit van Europa aan te tasten. Erbarmelijke en mensonterende omstandigheden zoals aan de grens tussen Polen en Belarus en op de Griekse eilanden moeten echter ook te allen tijde worden voorkomen. Dat vraagt om stevige balanceerkunst van de Europese Commissie, die opnieuw het (steek-)spel op de wagen moet gaan zetten. ■

51 Hiermee wordt bedoeld de balans tussen veiligheidsbelangen en economische belangen; AIV, 'Het Europese Asielbeleid', 11.

52 'België en Frankrijk vragen Frontex om hulp aan het Kanaal, NRC, 23 november 2021. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/23/belgie-en-frankrijk-vragen-frontex-om-hulp-aan-het-kanaal-a4066516>.

53 CEPS, 'The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?', CEPS Task Force Report, Enrico Letta (voorzitter), Sergio Carrera, Steven Blockmans, Jean-Pierre Cassarino, Daniel Gros en Elspeth Guild, Brussel, 2017.

54 AIV, 'Het Europese Asielbeleid', 47.

55 Zie 'Strategisch Kompas: op weg naar een meer zelfredzaam Europa', Ministerie van Defensie, 10 december 2021, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/12/10/strategisch-kompas-op-weg-naar-een-meer-zelfredzaam-europa>.