

Slimme grensbewaking

Hightechfort Europa



Bijna geruisloos voert de Europese Unie twee projecten door om de buitengrenzen technologisch te versterken. De gevolgen zijn ingrijpend. 'De logica die wordt gevolgd is democratisch gezien heel wankel.'

Door Frank Mulder

Houders van een EU-biometrisch paspoort (met chip) kunnen sinds maart 2012 op Schiphol gebruik maken van geautomatiseerde, selfservice paspoortcontrole. Een gezichtsherkenningssysteem controleert of de persoon de echte houder van het paspoort is

GOOS VANDERVEEN / HH

'ER IS GEEN alternatief', zei Franco Frattini, eurocommissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid, vier jaar geleden in het Europees Parlement. Terroristen, criminelen en mensenhandelaren hebben de beschikking over betere technologie dan wij, legde hij uit, en daarom moeten we over op 'een compleet nieuwe wijze van grensbewaking'. Hij kondigde twee plannen aan die zwaar leunen op geavanceerde technologie. Het eerste is een permanente bewaking van alle buitengrenzen, compleet met onbemande vliegtuigjes om migranten op zee op te sporen. Het tweede is een voorstel voor 'smart borders', slimme grenzen, oftewel biometrische herkenning van iedereen die Europa binnenkomt én uitgaat.

Het eerste plan is intussen uitgewerkt en moet op 1 oktober 2013 van start gaan. Het wordt op dit moment besproken in het Europees Parlement. Het heet Eurosur, oftewel het European Border Surveillance System, en is een soort netwerk van netwerken. 'Alle lidstaten moeten een centrum oprichten dat 24 uur per dag alle activiteiten op het gebied van grensbewaking coördineert, politie, douane, marine, alles', legt Erik Berglund telefonisch uit. Berglund is directeur Capaciteitsopbouw van Frontex, de Europese grensbewakingsdienst in Warschau. 'Deze nationale centra zullen alle

relevante informatie over grensbewaking met elkaar moeten gaan delen, van illegale visserij tot drugssmokkel. Tot nu toe gebeurt dat alleen op vrijwillige basis.'

Frontex zal deze nationale centra regelmatig 'situatieschetsen' sturen. 'Daarin beschrijven we trends, op basis van de informatie die ze zelf aanleveren, maar we kunnen dat ook aanvullen met bijvoorbeeld eigen luchtopnamen. We gaan daarnaast ook overzichten sturen van inlichtingen uit de landen buiten de EU, zoals Syrië, Mali of Libië, op basis van bijvoorbeeld satellietbeelden.' Het doel van Eurosur is driedig, zegt Berglund: 'Illegale migranten beter opsporen, internationale criminaliteit beter bestrijden en meer bootvluchtelingen redden. Er verdrinken nog steeds ieder jaar duizend tot drieduizend mensen, en daar willen we iets aan doen.'

Volgens migrantenorganisaties is dit laatste doel vooral een verkooppraatje. 'Eurosur helpt misschien om de bootjes te detecteren', zegt Stephan Kessler van de Jesuit Refugee Service in Brussel, 'maar dan is er nog steeds geen procedure om te bepalen wie ze vervolgens moet redden. Malta en Italië hebben vorig jaar een keer vijf dagen gediscussieerd over een bootje dat rondboorde. En als het dan wordt onderschept: wie bepaalt dan of ze asiel mogen aan-

vragen of toch terug moeten naar Libië waar ze misschien gevaar lopen? Daar zegt Eurosur nog steeds niets over. Ik vraag me af of we al dat geld niet beter kunnen besteden, als bootvluchtelingen redden het doel is.'

Dat is nog maar een deel van de zwakte van Eurosur, blijkt uit het stevige rapport *Borderline* dat is geschreven in opdracht van de Heinrich Böll Stichting, een internationale denktank die verbonden is aan de Groenen. Volgens de auteurs is Eurosur veel te groots opgezet, bouwt het voort op een migratiebeleid dat niet werkt en is het technisch en organisatorisch wankel. 'De enigen die hebben onderzocht of het werkt, zijn Frontex en de bedrijven die de techniek verkopen', zegt Mathias Vermeulen. Hij is mede-auteur en specialist internationaal recht aan het European University Institute in Florence. 'Er is geen toezichthouder, ook niet als het project eenmaal draait. Financieel kan het alleen maar op een fiasco uitlopen. Volgens de Commissie gaat het tot 2020 maar 340 miljoen euro kosten, maar wij komen na een paar berekeningen al op het twee- of drievoudige.' Saillant detail: een deel van het geld komt uit het budget voor ontwikkelingshulp.

ER IS NU al zo veel geld aan Eurosur besteed, onderdelen draaien al en de meeste landen heb-

ben al coördinatiecentra opgezet, dat deze trein niet meer te stoppen is, denkt Vermeulen. Dat is nog niet het geval bij het voorstel voor 'slimme grenzen', dat nog bij de Commissie ligt. Een paar jaar geleden werd het idee ook al besproken, maar het lag te gevoelig bij sommige lidstaten, om redenen van privacybescherming en financiën. Het politieke klimaat is echter wisselvallig. Toen vorig jaar 25.000 Tunesiërs naar Italië trokken om de onrust in hun land te ontvluchten, had de Europese Raad het in *no time* weer op tafel. Of de Commissie er snel een voorstel van kon maken.

De woordvoerder wil er nog niets over zeggen, maar bekend is al wel dat het een zogenaamd Entry Exit System en een Frequent Travellers Programme zal bevatten. Van alle niet-Europese reizigers zullen gegevens worden opgeslagen, zoals datum en plaats van binnenkomst, adres van de eventuele contactpersoon in de EU, en biometrische gegevens, zoals vingerafdrukken en een digitale foto. Bij het uitreizen wordt de persoon opnieuw gescand, zodat het systeem kan zien wie onrechtmatig achterblijft. Omdat dergelijke poortjes de reistijd verlengen, komt er een speciaal programma voor bekende, bonafide reizigers die op basis van biometrische identificatie automatisch door de grenspoortjes kunnen lopen.

Het voorstel is in feite een enorme uitbreiding van het Visa Informatie Systeem, waar mensen uit niet-westerse landen al hun vingerafdrukken voor moeten afgeven. Europa heeft 100 à 150 miljoen bezoekers per jaar. Dat wordt een gegevensbestand van ongekeerde omvang. Daarom is Max Snijder, biometrieconsultant, er wel sceptisch over: 'We hebben helemaal geen ervaring met dit soort gigasystemen. Wie meldt het als iemand is overleden? En als iemand niet meer naar buiten komt, wat dan? Daar helpen al je vliegtuigjes en kustpatrouilles niet tegen. Er moeten kolossale vragen gesteld worden, ook juridisch, over de toegang tot de gegevens. Wie mag er allemaal bij? De Verenigde Staten? Die oefenen grote druk uit om bij zo veel mogelijk informatie te kunnen en vaak vinden wij dat in Europa wel best.' Dit is nog los van wat je aan moet met de foutmarge waar ieder biometrisch identificatiesysteem mee te kampen heeft.

De term 'smart borders' is wel tactisch gekozen, zegt Vermeulen. 'Nu lijkt het te gaan om de keus tussen slimme of domme grenzen. Ja, dan willen we slimme natuurlijk.' Maar de gegevensbescherming is volgens Vermeulen, zelf specialist op dat terrein, een fundamenteel probleem: 'Volgens de Europese wet moet er een gegronde reden zijn om de lichaamskenmerken van iemand op te slaan. In dit plan wordt iedere reiziger beschouwd als potentiële crimineel. Terwijl meldingen van achterblijvers ook kunnen gaan om piloten die als piloot in hun vliegtuig binnenkomen en als burger vertrekken. Of om mensen die ziek zijn geworden en in een ziekenhuis zijn beland.'

Wie de gegevens uiteindelijk mag gebruiken, is niet bekend. Mag de politie op straat bij

buitenlanders checken of er een match is met het systeem? Sommige lidstaten zijn wel degelijk van plan om de database voor opsporingsdoeleinden te gebruiken. Volgens de Commissie is het echter alleen bedoeld om migratiestromen in kaart brengen. Statistische info dus. Dat is dan geen goedkope statistiek: het optuigen van slimme grenzen kost 450 miljoen euro en het uitvoeren kost jaarlijks 190 miljoen. Althans, dat schat de Commissie. Dat nemen veel mensen met een korreltje zout, want het Schengen Informatie Systeem, ook al een groot IT-project van de EU, werd uiteindelijk vijf keer duurder dan begroot.

DE BEIDE plannen zijn heel verschillend, maar lijden ten diepste aan dezelfde kwaal: niemand weet wat het doel precies is. Bootvluchtelingen redden of criminaliteit bestrijden? Migratiestromen in kaart brengen of opsporing vergemakkelijken? Iedereen zegt iets anders. 'Veiligheid' is waar de lidstaten, de Commissie en het Parlement elkaar op vinden. Het is de vraag of dat fundament stevig genoeg is voor zulke grote projecten.

De Amerikaanse ervaringen geven wat dat betreft wel reden tot terughoudendheid. De VS zijn al sinds 2004 bezig met een entry-exit-

'Het wordt een ongrijpbare, overal aanwezige machine die mensen permanent verdeelt tussen wel en niet gewenst'

systeem, maar het exit-deel is nog steeds niet van de grond gekomen. Biometrische controles bij binnenkomst wel. Uit onderzoek in 2008 bleek dat daardoor dertienhonderd ongewenste bezoekers zijn ontdekt. Er was al anderhalf miljard dollar uitgegeven. Is een miljoen dollar per geval kosteneffectief?

In het Secure Border Initiative, om de grens met Mexico en Canada met hightechapparatuur permanent te bewaken, is 3,7 miljard dollar gestoken. Tot 2010, want toen werd de geldkraan dichtgedraaid. Technisch te ingewikkeld en niet kosteneffectief, concludeerde de Government Accountability Office. Een dergelijk orgaan, dat met hulp van onafhankelijke experts grote IT-projecten tegen het licht mag houden, heeft de EU helaas niet.

Dat is gevaarlijk in een sector met zulke enorme commerciële belangen. De EU besteedt miljoenen euro's aan onderzoek, met als doel: concurrerend blijven op de wereldmarkt van securitytechnologie. Uit deze pot zijn veel projecten gefinancierd die nu in Eurosur weer terugkomen, zoals onderzoek naar de inzet van onbemande vliegtuigjes om bootvluchtelingen op te sporen. En het is geen toeval dat Frankrijk groot voorstander is van 'slimme grenzen', vooral als Morpho, de Franse defensie- en secu-

ritygigant, bij achttienhonderd Europese grensovergangen rijen detectiepoortjes mag gaan installeren voor 35.000 euro per stuk.

Er is een keiharde wedloop gaande in de mondiale securitymarkt. Zeker op het gebied van identiteit, zegt biometrieconsultant Snijder: 'Dat spitst zich steeds meer toe op de vraag: wie mag de biometrische identiteiten van mensen beheren? Amerika domineert enorm op die markt vanwege zijn vertakte defensieindustrie en zijn wetgeving. Europa weet dat het alleen maar kan meedoen als het zelf ook informatiebronnen gaat aanleggen.'

EUROSUR is altijd gepresenteerd als technologisch middel dat niets wezenlijks verandert, en waar dus ook geen politiek besluit voor nodig is. Het Europe Parlement wordt nu voor een *fait accompli* gesteld. Het behandelt op 10 oktober een aantal amendementen, maar kan inhoudelijk weinig veranderen. Maar het is wel degelijk het resultaat van een paradigmaverschuiving, zegt Vermeulen. 'Grensbewaking vindt steeds meer plaats in concentrische cirkels om Europa heen. Op de open zee wordt permanent gesurveilleerd, buurlanden krijgen hulp bij grensbewaking en de landen daar weer omheen worden betaald om migranten tegen te houden. Deze visie op migratie is eerder voorgesteld door Oostenrijk, maar dat werd toen afgewezen. Het gebeurt nu gewoon toch.'

'De grens bevindt zich steeds minder op één plek', zegt Huub Dijstelbloem, werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid en auteur van *De migratiemachine*. 'Het wordt een ongrijpbare, overal aanwezige machine die mensen permanent verdeelt tussen wel en niet gewenst. Ook de grens tussen migratiebeleid en veiligheidsbeleid vervaagt. Maar de horizon van deze systemen is ongewis. Vroeg of laat komen ook onze gegevens erin. Wat het einddoel is, blijft onuitsproken. Dat heeft ook te maken met de onduidelijkheid over wat voor soort politieke entiteit Europa is. De technologische logica die nu wordt gevolgd is democratisch gezien heel wankel, omdat op de einddoelen ervan geen zicht bestaat, terwijl de impact enorm is. We gaan van Fort Europa naar een surveillancemaatschappij.'

De techniek bepaalt de koers. Niet alleen Frontex of de Commissie, maar ook lidstaten en parlementariërs denken vaak gewoon: meer is beter. De opmerking van de woordvoerder van de christen-democraten in het Europe Parlement, tijdens de eerste bespreking van Eurosur op 3 september, was veelzeggend: 'De grenzen beter versterken en bewaken is de enige manier om levens te redden.'

'De plannen lijken meer de uitkomst van een technisch en economisch momentum', zegt Mathias Vermeulen, 'dan een rationeel, kosteneffectief antwoord op een duidelijk probleem.' Daarmee vat hij het verhaal krachtig samen. Ons rest maar één taak: zo snel mogelijk het debat aanzwengelen over wat dat probleem nu precies is. ◆