



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.6.2003
COM(2003) 323 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
TEN BEHOEVE VAN DE EUROPESE RAAD VAN THESSALONIKI**

**BETREFFENDE DE ONTWIKKELING VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK
BELEID INZAKE ILLEGALE IMMIGRATIE, MENSENSMOKKEL EN
MENSENHANDEL, BUITENGRENZEN EN DE TERUGKEER VAN ILLEGAAL
VERBLIJVENDE PERSONEN**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
TEN BEHOEVE VAN DE EUROPESE RAAD VAN THESSALONIKI**

**BETREFFENDE DE ONTWIKKELING VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK
BELEID INZAKE ILLEGALE IMMIGRATIE, MENSENSMOKKEL EN
MENSENHANDEL, BUITENGRENZEN EN DE TERUGKEER VAN ILLEGAAL
VERBLIJVENDE PERSONEN**

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Beleidsontwikkelingen.....	4
2.1.	Visumbeleid	4
2.2.	Beleid inzake grenscontroles: naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijk en geïntegreerd beleid voor het beheer van de buitengrenzen.....	6
2.3.	Terugkeerbeleid.....	9
2.4.	Belangrijkste flankerende maatregelen	11
2.5.	Operationele samenwerking en uitwisseling van informatie	12
3.	Partnerschap met derde landen.....	14
4.	Toereikende financiële middelen en het lastenverdelingssysteem.....	16
5.	Conclusies	18

1. INLEIDING

Sinds 1994 heeft de Commissie er steeds op gewezen dat de beheersing van de immigratie, samen met maatregelen ten aanzien van de migratiedruk, met name door samenwerking met de landen van herkomst, en de verbetering van het integratiebeleid voor legale immigranten, een van de drie wezenlijke bestanddelen was van een geïntegreerde aanpak om te komen tot een doeltreffend immigratiebeleid. De Europese Raad van Tampere heeft deze aanpak onderschreven en aangevuld met de formulering van een afzonderlijke maar aanvullende doelstelling, namelijk de totstandbrenging van een gemeenschappelijk asielstelsel.

Zowel in Laken als in Sevilla heeft de Europese Raad nogmaals benadrukt hoeveel belang hij hecht aan de bestrijding van illegale immigratie. Met name in Sevilla heeft hij een reeks concrete impulsen gegeven, soms van zeer praktische aard, om spoedig werk te maken van deze prioriteit. Het jaar 2002 is dan ook bijzonder vruchtbaar geweest op het gebied van politieke programmering. Meer bepaald heeft de Raad, telkens op basis van een mededeling van de Commissie, achtereenvolgens drie actieplannen vastgesteld, die een alomvattend en samenhangend geheel van maatregelen vormen.

De Europese Raad van Thessaloniki biedt de gelegenheid om een eerste balans van deze werkzaamheden op te maken. Vermoedelijk kan dit slechts een zeer voorlopige balans zijn: het zou voorbarig zijn na een zo korte periode definitieve conclusies te willen trekken met betrekking tot de doeltreffendheid van het gemeenschappelijke beleid. Het is echter wenselijk dat de staatshoofden en regeringsleiders de in de voorbije maanden geboekte vooruitgang eens onder de loep nemen om een politieke evaluatie te maken en richtsnoeren te formuleren met betrekking tot de prioriteiten die vóór de afronding van het algemene programma van Tampere moeten worden nagestreefd.

De Commissie wil daaraan met deze mededeling een bijdrage leveren. Het gaat hier geenszins om een uitputtende inventaris van de tot dusver verrichte werkzaamheden – deze inventaris is te vinden in de "routebeschrijving" die door het Deense voorzitterschap is opgesteld en onlangs door het Griekse voorzitterschap is bijgewerkt. Wat meer bepaald de operationele samenwerking inzake het beheer van de buitengrenzen betreft, verwijst de Commissie overigens naar het specifieke verslag ter zake dat door het voorzitterschap is opgesteld en waaraan zij heeft kunnen meewerken.

Resoluut vasthoudend aan het kader dat stapsgewijs is uitgetekend in haar drie mededelingen inzake de bestrijding van illegale immigratie, het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en de repatriëring van illegaal verblijvende personen, wenst de Commissie de nadruk te leggen op de innerlijke samenhang van dit beleid in wording en de grondslag te leggen voor een follow-upproces dat zij concreet gestalte zal geven door het jaarlijks opstellen van een dergelijk verslag.

In dat verband zal meer specifiek worden ingegaan op een beperkt aantal initiatieven of vraagstukken die volgens de Commissie van wezenlijk belang zijn voor de doeltreffendheid van het gemeenschappelijke optreden, zoals de verbetering van de operationele samenwerking, met name door de totstandbrenging van grote informatieverwerkingssystemen, het zoeken van financiële middelen voor het leveren van een solidaire inspanning of de vaststelling en tenuitvoerlegging van wetgevende instrumenten. Voorts wil de Commissie wijzen op het belang van andere maatregelen, bijvoorbeeld op gerechtelijk en strafrechtelijk gebied, op sociaal gebied of op het gebied van de buitenlandse betrekkingen.

Op hun bijeenkomst in Thessaloniki zullen de staatshoofden en regeringsleiders zich moeten buigen over twee andere dossiers die te maken hebben met belangrijke aspecten van de in Tampere aanbevolen geïntegreerde aanpak, namelijk de internationale dimensie van het asielstelsel en de integratie van immigranten. Op verzoek van de Europese Raad werden met het oog daarop eveneens specifieke mededelingen opgesteld. De Commissie juicht toe dat de agenda zo ruim is en spreekt de wens uit dat wordt vastgehouden aan de evenwichtige visie die de Unie tot dusver tot richtsnoer heeft gediend en die in het kader van het nieuwe grondwettelijke verdrag haar leidraad dient te blijven, maar wijst tevens nogmaals op het belang dat zij hecht aan een spoedige vaststelling van de voorstellen die nog op de tafel van de Raad te leggen.

2. BELEIDSONTWIKKELINGEN

2.1. Visumbeleid

Het visumbeleid van de Gemeenschap, dat was opgezet als een van de begeleidende maatregelen bij de afschaffing van de controles op personen aan de binnengrenzen, kan in aanzienlijke mate bijdragen aan de preventie van illegale immigratie. Naast de openbare orde en veiligheid, de externe betrekkingen van de EU, regionale samenhang en wederkerigheid, is illegale immigratie een van de criteria die in Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad worden gehanteerd voor het aanwijzen van de derde landen waarvan de onderdanen onderworpen blijven aan de visumplicht.

De herziening van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen in het bezit moeten zijn van een visum was een van de door de Europese Raad van Sevilla genoemde prioriteiten. Het voorstel van de Commissie tot wijziging van de lijst van derde landen teneinde Ecuador over te brengen naar de *negatieve* lijst, werd in maart 2003 door de Raad onderschreven en goedgekeurd. De wijziging van Verordening nr. 539/2001 toont aan hoe het gemeenschappelijk visumbeleid bijdraagt tot de strijd tegen illegale immigratie. Een correcte en tijdige tenuitvoerlegging op het terrein door alle lidstaten zal daaraan eveneens bijdragen.

De Europese Raden van Laken en Sevilla alsmede het geïntegreerde plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel (hierna: "Actieplan van Santiago") geven een hoge prioriteit aan de totstandbrenging van een **Visum Informatie Systeem (VIS)**. De Raad heeft in juni 2002 richtsnoeren vastgesteld voor de invoering van een dergelijk systeem en de Commissie uitgenodigd overeenkomstig de vastgestelde richtsnoeren een haalbaarheidsstudie uit te voeren. De doelstellingen van het VIS, zoals die in de richtsnoeren van de Raad zijn neergelegd, zijn met name het vergemakkelijken van fraudebestrijding, het helpen voorkomen van "visum shopping", het verbeteren van raadplegingsprocedures in verband met visa, het vergemakkelijken van identificaties voor de toepassing van de verordening Dublin II en van terugkeerprocedures, het verbeteren van de administratie van het gemeenschappelijk visumbeleid alsmede een bijdrage aan de binnenlandse veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Het VIS zal moeten bestaan uit een Centraal Visum Informatie Systeem (C-VIS) en een Nationaal Visum Informatie Systeem (N-VIS) in elke lidstaat. De haalbaarheidsstudie is thans klaar en geeft een analyse van de technische en financiële aspecten van het VIS.

Het belang van biometrische gegevens voor de algehele doeltreffendheid van het systeem dient te worden onderstreept. In de studie zijn drie mogelijkheden onderzocht, die voorlopig in aanmerking zouden kunnen worden genomen als biometrische identificatiemiddelen: irisscopie, gezichtsherkenning en vingerafdrukken. Het laatste wordt aanbevolen als primair biometrisch kenmerk voor identificatiedoeleinden. De vingerafdrukkentechnologie biedt de

vereiste nauwkeurigheid om personen te identificeren en bestanden van vingerafdrukken zullen nog tientallen jaren gebruikt kunnen worden, zelfs indien de biometrische technologie verandert. Een tweede biometrisch identificatiemiddel, zoals gezichtsherkenning, zou kunnen worden aangewend om de nauwkeurigheid te vergroten. Het gebruik van biometrische identificatie, dat op een dergelijke schaal zonder voorgaande is, zal voor het systeem hoe dan ook belangrijke gevolgen hebben, zowel in technisch als in financieel opzicht.

De in de haalbaarheidsstudie gemaakte ramingen van de investeringskosten voor het centrale systeem, het C-VIS, en voor alle N-VIS, met inbegrip van de communicatie-infrastructuur, variëren van ongeveer 130 miljoen euro tot bijna 200 miljoen euro, naargelang van de basisarchitectuur en gebruiksmogelijkheden die worden gekozen. Deze kosten, waarvan de ontwikkeling en het gebruik van de "biometrische module" een zeer aanzienlijk deel vertegenwoordigen, zouden evenwel kunnen worden gespreid over een periode van tien tot twaalf jaar, afhankelijk van het tempo van de invoering zijn van de snelheid waarmee consulaten met het VIS worden verbonden. Het VIS zal echter niet alleen de gemeenschapsbegroting bezwaren. De grootste financiële last betreft de nationale aandelen van het VIS, en in het bijzonder de uitrusting van de consulaten van de lidstaten, de wereldwijde verbindingen, het transport en de opleiding.

Wegens de zeer aanzienlijke financiële gevolgen van het VIS-project werd in de studie veel aandacht besteed aan synergieën en wordt voor het centrale gedeelte van VIS de technische integratie met SIS II (tweede generatie van het Schengen-informatiesysteem) aanbevolen, een mogelijkheid die aanzienlijke besparingen zou meebrengen. De politieke agenda's voor SIS II en VIS lopen echter tot dusver aanzienlijk uiteen: terwijl er voor het nieuwe SIS reeds een besluit is genomen betreffende de communautaire financiering en de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het systeem, met voorlopig een beperkt aantal essentiële gebruiksmogelijkheden om met de invoering van start te kunnen gaan, moet met het VIS van nul worden begonnen. De Commissie heeft een hoge prioriteit toegekend aan beide projecten, maar in het bijzonder aan het SIS, dat noodzakelijk is voor een aantal cruciale aspecten van de Schengen-samenwerking en waarvan de nieuwe versie operationeel moet worden in 2006, wanneer de toetredingslanden naar verwachting klaar zullen zijn om het Schengen-acquis onverkort toe te passen.

De verdere ontwikkeling van het VIS zal afhangen van de strategische keuzen die door de Raad moeten worden gemaakt, inzonderheid met betrekking tot de volgende punten:

- de ontwikkeling van het VIS, en, indien daartoe wordt besloten, de keuze van de opties en de technische oplossing voor de architectuur van het systeem,
- de bevestiging van de algemene aanpak waarvoor is gekozen in de richtsnoeren van de Raad waarop de haalbaarheidsstudie gebaseerd is,
- de keuze van het biometrische identificatiekenmerk of de biometrische identificatiekenmerken die in het systeem zullen worden opgeslagen en verwerkt.

Op basis van die politieke keuzen zal de Commissie de noodzakelijke stappen zetten om het systeem in technisch, wettelijk en financieel opzicht te implementeren.

Binnen een ruimere context staan de identificatie van reizigers en de fraudegevoeligheid van de bestaande reisdocumenten reeds langer op de agenda van de EU en van andere gremia zoals ICAO (International Civil Aviation Organisation – Internationale Organisatie voor de

burgerluchtvaart), G8, IGC en het trans-Atlantische overleg tussen EU en VS. Twee voorstellen van de Commissie die respectievelijk betrekking hebben op het **uniform visummodel** en op een **uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen** beoogden deze documenten veiliger te maken en een betrouwbare band te leggen tussen het uitgereikte document en de houder ervan. De Raad heeft in de eerste helft van 2002 beide voorstellen aangenomen en het krachtens Verordening 1683/95 betreffende een uniform visummodel opgerichte comité heeft de Commissie bijgestaan bij het ontwikkelen van nadere technische specificaties voor het uniform visummodel. Met betrekking tot de twee nieuwe instrumenten werden de aanvullende technische specificaties door de Commissie vastgesteld in juni en augustus 2002.

De mogelijkheid om hieraan **biometrische identificatiemiddelen** toe te voegen om de veiligheid van visa en verblijfstitels nog verder te vergroten en om de identificatie van een persoon te vergemakkelijken, is in de Raad geopperd. Hiervoor is een wijziging van de bovengenoemde instrumenten vereist, welke binnen afzienbare tijd door de Commissie zal worden voorgesteld. Tevens zou het wenselijk zijn de uiterste datum (medio 2007) die in die instrumenten is vastgesteld voor de verplichte opneming van een foto in het visum en de verblijfstitel, te vervroegen. Om een maximale meerwaarde te verkrijgen zal de Commissie geharmoniseerde en interoperabele oplossingen voor het gebruik van biometrische kenmerken voorstellen, waarbij rekening zal worden gehouden met de resultaten van de haalbaarheidsstudie voor het VIS (visuminformatiesysteem) en de aanbevelingen van ICAO. Het vraagstuk van de biometrische kenmerken is echter eveneens van belang voor paspoorten, gelet op de nieuwe voorschriften van de VS betreffende bijkomende veiligheidskenmerken voor paspoorten van onderdanen van landen waarvoor de VS de visumplicht hebben afgeschaft. De Commissie zal voorstellen indienen inzake geharmoniseerde veiligheidskenmerken – waaronder biometrische – in EU-paspoorten, die niet alleen de aanvaarding ervan door derde landen zouden bevorderen maar ook de controle ervan door de autoriteiten zouden vergemakkelijken en ze minder fraudegevoelig zouden maken. De Commissie wijst dan ook met klem op de dringende noodzaak van definitieve internationale normen terzake, om de beslissingen die de betrokken instanties moeten nemen over lopende projecten in verband met biometrische identificatiemiddelen, mede gezien de grote investeringen die daarmee normaliter gepaard gaan, te vergemakkelijken.

Het **opzetten van gemeenschappelijke administratieve structuren met het oog op de oprichting van gemeenschappelijke EU-visumbureaus** was een van de andere punten die in het visumhoofdstuk van het actieplan van Santiago aan de orde werd gesteld. Zoals blijkt uit het mislukte experiment in Pristina, valt er op dit gebied geen vooruitgang te noteren, hoewel dit een cruciale factor is voor de verbetering van de samenwerking op consulaire niveau en voor de harmonisatie van het onderzoek van visumaanvragen. Gemeenschappelijke visumbureaus kunnen aanzienlijke synergie-effecten genereren op het stuk van technische uitrusting en personeel, met name indien de Raad besluit het visuminformatiesysteem wereldwijd op te zetten en te ontwikkelen.

2.2. Beleid inzake grenscontroles: naar de ontwikkeling van een gemeenschappelijk en geïntegreerd beleid voor het beheer van de buitengrenzen

Een gemeenschappelijk en geïntegreerd beleid voor het beheer van de buitengrenzen, dat onder meer bijdraagt tot de bestrijding van illegale immigratie, was wat uiteindelijk werd beoogd met de mededeling van de Commissie van mei 2002 betreffende een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Het plan van de Raad voor het beheer van de buitengrenzen, dat in juni 2002 werd aangenomen, sloot zich aan bij de aanpak en de ambitieuze doelstellingen van de Commissie. Het voorzag in een actieprogramma, initiatieven en studies, uit te voeren

ofwel door de lidstaten, ofwel door de Commissie. De Europese Raad van Sevilla onderschreef dit plan en belastte de Commissie met enkele extra taken, zoals een studie inzake de verdeling van de lasten.

Proefprojecten van de lidstaten en gezamenlijke operaties worden opgezet via coördinatiecentra voor specifieke gezamenlijke operaties aan de diverse soorten grenzen of door het opstellen van Europese normen voor risicoanalyse en voor de opleiding van grenswachters; daarbij zouden respectievelijk gemeenschappelijke regels worden opgesteld voor risicoanalyse en voor het kerncurriculum van de opleiding. De Commissie heeft actief deelgenomen aan deze operationele en strategische projecten, waarvan de inhoud en de doelstellingen van bijzonder groot belang kunnen zijn voor het gemeenschappelijke streven naar een gelijkwaardig niveau van controles en toezicht aan de Europese buitengrenzen¹.

De evaluatie van deze gezamenlijke operaties en projecten, waarbij nagenoeg alle lidstaten en sommige toekomstige lidstaten betrokken waren, is gebaseerd op een tweeledige analyse. In de eerste plaats een analyse van de onmiddellijke resultaten in de zin van gemeenschappelijke praktijken en ervaringen die de samenwerking oplevert, en ten tweede een analyse van de voordelen op lange termijn met het oog op de ontwikkeling van verbeterde, doeltreffender veiligheidsnormen voor de uitvoering van controletaken aan de buitengrenzen. Op die basis is het eindoordeel globaal positief, aangezien zowel de lidstaten als de toetredingslanden voor het merendeel actief hebben deelgenomen aan de projecten en daarbij hun diverse werkwijzen en ervaringen ter beschikking hebben gesteld, en aangezien zij zich bereid hebben getoond die van de andere lidstaten te leren kennen en er rekening mee te houden. Het doel van een verbetering van het wederzijdse vertrouwen en de wederzijdse kennis op een zeer gevoelig terrein is daarmee bereikt. Als een logisch gevolg daarvan is de geleidelijke totstandbrenging van gemeenschappelijke praktijken bij het beheer van de controleactiviteiten aan de buitengrenzen eveneens geslaagd. De twee horizontale projecten betreffende het gemeenschappelijke model voor risicoanalyse en het opleidingscurriculum tenslotte hebben in het bijzonder bijgedragen tot de gemeenschappelijke bewustwording van de noodzaak om een gelijkwaardig niveau van beveiliging aan de buitengrenzen tot stand te brengen, de zwakke plekken weg te werken en de sterke punten uit te breiden.

Bij de **evaluatie van de operationele coördinatie en samenwerking** tussen de lidstaten dient de Commissie evenwel rekening te houden met de verklaring in bijlage III van het plan van de Raad voor het beheer van de buitengrenzen. Volgens deze verklaring dienen alle operationele initiatieven te worden genomen binnen het institutionele kader van de EU, met de nodige aandacht voor de coördinerende rol van de “gemeenschappelijke eenheid op het gebied van de buitengrenzen”. Daarenboven moeten deze initiatieven in overeenstemming zijn met de algemene doelstelling van de Gemeenschap om overal een gelijkwaardig niveau van controle aan de buitengrenzen te waarborgen. Deze gemeenschappelijke eenheid, die uitgebreide bevoegdheden heeft in het kader van het algemene beheer van het Europese gemeenschappelijke beleid voor de buitengrenzen, heeft tot taak de inhoud te verifiëren en de uitvoering te controleren en goed te keuren van de gezamenlijke operaties en proefprojecten die uit het plan van de Raad voortvloeien.

De gemeenschappelijke eenheid van buitengrensdeskundigen komt binnen de Raad bijeen in het kader van het SCIGA (Strategisch Comité van de Raad voor Immigratie, Grenzen en

¹ De gevolgde projecten waren het centrum van Berlijn voor gezamenlijke operaties aan de landgrenzen, het Finse project met betrekking tot het CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Model (gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse) – en het Oostenrijkse project inzake een gemeenschappelijk kerncurriculum voor de opleiding van nationale grenswachters.

Asiel) in de zogeheten SCIGA+ samenstelling. Deze institutionele status roept vragen op omtrent de doelmatigheid van de aanpak, in de mate waarin SCIGA+ sommige van de belangrijke taken moet uitvoeren die aan de gemeenschappelijke eenheid zijn toevertrouwd. Haar strategische en operationele taken vormen de kern van het gemeenschappelijke beleid voor het beheer van de buitengrenzen. Zij omvat van de uitvoering van de gemeenschappelijke en geïntegreerde risicoanalyse, de coördinatie van de gezamenlijke operationele acties, het strategische beheer met het oog op een grotere convergentie van het nationale beleid op het gebied van personeel en uitrusting, alsmede inspecties met het oog op risicoanalyse in crisissituaties aan de buitengrenzen. De dagelijkse operationele leiding van deze activiteiten, die een permanente en systematische inzet vereisen, dient te worden opgenomen door een instantie met een veel meer operationeel karakter. Ongeacht het werk dat door het SCIGA+ bij de goedkeuring van deze operaties en projecten is verricht, zijn zijn beperkingen als een werkgroep van de Raad bij de coördinatie en het beheer van de gezamenlijke operaties en proefprojecten aan het licht gekomen, waaruit blijkt dat er behoefte is aan andere institutionele oplossingen.

Uit een institutioneel oogpunt kunnen hieruit enkele belangrijke lessen worden getrokken. Het gedecentraliseerde netwerk van nationale centra kent een centrale rol toe aan de bevoegde nationale diensten. Dit is een logische en doeltreffende oplossing, aangezien deze diensten de exclusieve en relevante professionele kwalificaties hebben om de vereiste operaties uit te voeren. Aan de andere kant staat de noodzaak van een samenhangende, doeltreffende en werkelijk operationele coördinatie van al deze centra voor alle belanghebbenden buiten kijf. Gebleken is dat de huidige regeling van deze coördinatie structurele beperkingen vertoont bij het daadwerkelijk sturen van de betrokken acties. Er moeten nieuwe institutionele middelen worden gezocht om de acties van de lidstaten te vergemakkelijken en tegelijk zorg te dragen voor een doeltreffende, permanente en volledig operationele coördinatie van deze activiteiten. Dit kader moet worden ontwikkeld met als uiteindelijk doel de totstandbrenging van een gemeenschappelijk en geïntegreerd Europees beleid voor het beheer van de buitengrenzen en de oprichting van een Europese grenswacht. Daartoe moet het concept van de gemeenschappelijke eenheid, dat door de Commissie in haar mededeling van 2002 werd voorgesteld en door de Europese Raad werd onderschreven, worden herzien: een aantal meer strategische coördinatietaken kunnen bij SCIGA+ blijven berusten; de meer operationele taken zouden kunnen worden toevertrouwd aan een nieuwe, permanente communautaire instantie die deze dagelijkse beheers- en coördinatietaken kan uitoefenen en die tijdig kan reageren in noodsituaties. De status van en de rechtsgrondslag voor deze operationele communautaire instantie dienen te worden vastgesteld met inachtneming van de huidige tekst van artikel 62 EG-Verdrag.

Wat de **herziening van het gemeenschappelijk handboek inzake de controle aan de buitengrenzen** betreft, werd het noodzakelijk geacht – alvorens concrete voorstellen in te dienen – een grondige analyse te maken van het acquis met betrekking tot de buitengrenzen en van de bestaande leemten, alsmede van de proceduremoeilijkheden die met deze herziening verbonden zijn. De Commissie zal dan ook aan de Raad een werkdocument over dit onderwerp voorleggen, waarin de huidige situatie wordt geanalyseerd en verscheidene mogelijke werkwijzen worden voorgesteld.

Na bespreking met de huidige en toekomstige lidstaten van het werkdocument van de Commissie van september 2002, getiteld “Developing the acquis on local border traffic” (ontwikkeling van het acquis inzake **lokaal grensverkeer**), zal de Commissie te zijner tijd voorstellen voor wetgeving indienen.

De toenemende illegale immigratie over zee heeft geleid tot een groeiende politieke bewustwording van het belang van een doeltreffende controle aan de **maritieme buitengrenzen** van de EU. De haalbaarheidsstudie van de Commissie inzake de verbetering van de controles aan de zee grenzen beoogt aan deze bezorgdheid tegemoet te komen. Deze studie heeft namelijk twee duidelijke doelstellingen: de leemten en zwakke plekken aan die grenzen opsporen en een lijst opstellen van passende wetgevende en operationele maatregelen om te komen tot een gelijkwaardig niveau van doeltreffende bescherming aan de buitengrenzen. Wanneer de studie voltooid is – naar verwachting in juni 2003 – zal de Commissie ze aan de lidstaten voorleggen en een bijeenkomst van deskundigen beleggen om passende maatregelen voor te bereiden.

2.3. Terugkeerbeleid

Het belang van een doeltreffend terugkeerbeleid komt tot uiting in de beleidsontwikkelingen met betrekking tot de bestrijding van illegale immigratie in de loop van 2002. Op grond van het brede overleg met alle belanghebbenden dat op gang werd gebracht door het **groenboek van de Commissie over een communautair terugkeerbeleid** en een daaropvolgende **mededeling** van oktober 2002 heeft de Raad in november 2002, op verzoek van de Europese Raad van Sevilla, een **actieprogramma inzake terugkeer** aangenomen.

De geloofwaardigheid en integriteit van het beleid inzake legale immigratie en asiel komen in het gedrang indien er geen communautair terugkeerbeleid bestaat ten aanzien van illegaal verblijvende personen. Daarenboven zijn alle inspanningen ter bestrijding van illegale immigratie vrij zinloos indien degenen die door de mazen van het net glippen er uiteindelijk in slagen zich blijvend illegaal te vestigen. Het signaal dat met een falend terugkeerbeleid aan illegaal verblijvende personen wordt gegeven, mag niet worden onderschat.

Het actieprogramma inzake terugkeer legt de nadruk op de noodzaak dat onverwijld een betere operationele samenwerking tot stand wordt gebracht tussen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten, maar roept ook op tot de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen en programma's voor specifieke landen, alsmede tot een intensivering van de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer. Nadat het communautaire terugkeerbeleid is uitgetekend, is het van wezenlijk belang dat alle maatregelen die in het actieprogramma inzake terugkeer zijn opgenomen onverwijld worden uitgevoerd. Alleen zo kan de boodschap worden overgebracht dat immigratie moet plaatsvinden binnen een duidelijk wettelijk en procedureel kader en dat illegale binnenkomst en verblijf niet zullen leiden tot de gewenste stabiele vorm van verblijf.

Een concreet voorstel ter **versterking van de operationele samenwerking tussen de lidstaten** is het Duitse initiatief betreffende ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht, die ver genoeg gevorderd zijn. Deze werkwijze vergemakkelijkt niet alleen de terugkeer naar het land van herkomst wanneer rechtstreekse vluchten niet beschikbaar zijn, maar kan ook de samenwerking tussen de handhavingsinstanties verbeteren. Deze samenwerking zou ook moeten worden uitgebreid tot gezamenlijke terugkeeroperaties, met name door het inleggen van gezamenlijke chartervluchten. De Commissie is daarom, in nauwe samenwerking met de lidstaten, bezig met het opstellen van ontwerprichtsnoeren voor veiligheidsvoorschriften bij verwijderingen per vliegtuig, welke van cruciaal belang zijn om een vlotte en veilige terugkeer van de betrokken personen te waarborgen.

In de meeste gevallen is de grootste moeilijkheid bij terugkeer evenwel niet de concrete verwijderingsoperatie, maar eerder het verkrijgen van geldige **reisdocumenten voor de**

terugkeer van illegaal verblijvende personen zonder papieren. Een betere uitwisseling van informatie en een gezamenlijke toepassing van beste praktijken met een gemeenschappelijk handboek zouden de situatie moeten verbeteren, maar een fundamentele wijziging kan slechts worden bereikt met behulp van nieuwe middelen voor de identificatie van personen zonder papieren. Het VIS zou kunnen helpen bij de identificatie van personen zonder papieren, onder meer aan de hand van biometrische kenmerken en door het opzoeken van gescande reisdocumenten, op voorwaarde dat de betrokken personen ooit een visum hebben aangevraagd en dat hun gegevens zo door het consulaat in het systeem zijn ingebracht.

Uit de discussie over het Duitse initiatief betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht is reeds gebleken dat niet alleen ondersteuning van de lidstaat van doorreis vereist is, maar dat er ook een **duidelijke rechtsgrond moet bestaan voor de voortzetting van de verwijderingsoperatie** die door een andere lidstaat is begonnen, met name indien het gebruik van dwangmiddelen onvermijdelijk is. Daarom moet een bindende regeling inzake wederzijdse erkenning en gemeenschappelijke normen tot stand worden gebracht om het werk van de betrokken diensten te vergemakkelijken en een nauwere samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te maken. Deze regeling moet tevens een passende en gelijkwaardige behandeling waarborgen van illegaal verblijvende personen, ten aanzien van wie maatregelen tot beëindiging van hun verblijf worden genomen, ongeacht de lidstaat die de verwijdering uitvoert.

Bijgevolg wil de Commissie het initiatief nemen voor het opstellen van een **voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor terugkeerprocedures en de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten**. Dit voorstel zal voortbouwen op de bestaande Richtlijn betreffende de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten, die – naast andere tekortkomingen – geen bindend kader heeft geschapen voor de wederzijdse erkenning van alle terugkeerbesluiten. Daarenboven hebben de meeste lidstaten tot dusver nagelaten aan de Commissie de maatregelen tot omzetting van deze richtlijn in nationaal recht mede te delen, waarvoor de uiterste termijn 2 december 2002 was. Intussen wordt het voorstel van de Commissie inzake de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten bij toepassing van de vorige richtlijn besproken. Een bilaterale financiële compensatie kan echter op lange termijn niet bevredigend functioneren indien er niet voldoende informatie voorhanden is over verwijderingsbesluiten van andere lidstaten. Hiermee moet bijgevolg rekening worden gehouden bij de bespreking van het vraagstuk van de harmonisatie van de criteria voor het opnemen van onderdanen van derde landen in de SIS-signaleringslijst van personen aan wie de toegang wordt geweigerd.

Geïntegreerde terugkeerprogramma's voor specifieke landen dienen te worden opgezet om een doeltreffende, snelle en vooral duurzame terugkeer te bewerkstelligen. Dergelijke programma's dienen dan ook te voorzien in een redelijke bijstand aan repatrianten en ook aan het betrokken land van herkomst om de opbouw van voldoende capaciteit mogelijk te maken. Op verzoek van de Europese Raad van Sevilla heeft de Raad op 28 november 2002 samen met het algemene actieprogramma inzake terugkeer het eerste specifieke proefprogramma voor Afghanistan goedgekeurd. Het is uiteraard nog te vroeg om lessen te trekken uit die ervaring, die uitgebreid zal moeten worden geëvalueerd, met de nadruk op de duurzaamheid van de terugkeer en de veiligheid van de repatrianten, maar in de toekomst dient zeker aan een meer geïntegreerde aanpak de voorkeur te worden gegeven. Indien men er immers van uitgaat dat op communautair niveau in het bijzonder een meerwaarde kan worden geboden op het gebied van de ondersteuning van de aankomst en integratie van de repatrianten in het land van herkomst, dan is met het oog op de doeltreffendheid een betere coördinatie in de andere stadia van het terugkeerproces noodzakelijk. Voorts dienen de mogelijkheden van het model van

trilaterale overeenkomsten, die zijn toegesneden op de behoeften van de landen van bestemming en waarbij de autoriteiten van de betrokken landen en de uitvoerders in een veel vroeger stadium worden betrokken, verder te worden onderzocht.

2.4. Belangrijkste flankerende maatregelen

In de voorbije jaren is de **bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel** steeds besproken in samenhang met illegale immigratie. Hoewel het nauwe verband tussen deze verschijnselen wordt erkend (beide inbreuken, hoewel juridisch te onderscheiden, vallen in de praktijk vaak samen), dient de verhouding tussen beide te worden uitgeklaard, aangezien een samenhangend EU-beleid zich op beide dient te richten.

De Raad heeft in juli 2002 een Kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel vastgesteld. De ernst van dit misdrijf werd voorts onderstreept door het feit dat het binnen het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsbevel bevalt, zoals dit door de Raad is vastgesteld. Mensenhandel is een grensoverschrijdend verschijnsel, waarbij lidstaten en derde landen, zoals de landen van herkomst, doorreislanden en landen van bestemming betrokken zijn: sommige slachtoffers komen de EU-lidstaten illegaal binnen, terwijl anderen legaal binnenkomen, maar in een groot aantal gevallen wordt hun verblijfsstatus na enige tijd eveneens illegaal.

Een Richtlijn van de Raad tot omschrijving van **hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf** en een Kaderbesluit van de Raad tot **versterking van het strafrechtelijk kader** voor de bestrijding van die activiteiten werden in november 2002 vastgesteld. Het beslissende element is de illegale binnenkomst, de illegale doortocht of het illegaal verblijf in een lidstaat. De bestrijding van mensensmokkel vormt een aanvulling op een beleid tot bestrijding van illegale immigratie, aangezien de illegale binnenkomst in een lidstaat in veel gevallen nauwelijks mogelijk zou zijn zonder de hulp van smokkelaars.

De mensensmokkel en mensenhandel zijn grotendeels in handen van criminele netwerken, en voor de ontmanteling daarvan is informatie noodzakelijk. Daarom is het van groot belang de slachtoffers van deze netwerken aan te moedigen om samen te werken met de handhavingsautoriteiten in hun strijd tegen de mensensmokkelaars en -handelaars. Op 11 februari 2002 heeft de Commissie dan ook een voorstel aangenomen betreffende een verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de **slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel** die met de bevoegde autoriteiten samenwerken. Dit voorstel moet nog door de Raad worden behandeld.

De Verklaring van Brussel, die is afgelegd tijdens de Europese Conferentie betreffende de preventie en bestrijding van mensenhandel – een mondiale uitdaging voor de 21e eeuw, in september 2002, is een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van het EU-beleid op dit gebied. De Verklaring van Brussel beoogt de verdere ontwikkeling van de Europese en internationale samenwerking, concrete maatregelen, normen, beste praktijken en mechanismen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel. Deze verklaring zal in de nabije toekomst een richtsnoer zijn voor het werk van de Commissie en de basis vormen voor nieuwe initiatieven op een EU-niveau, mogelijk in de vorm van een actieplan dat gebaseerd is op het advies van een groep van deskundigen die daartoe is opgericht.

Het zwartwerk, hoewel moeilijk te meten, lijkt in vele lidstaten toe te nemen. Dit trekt over het algemeen illegale migratie aan en kan leiden tot de uitbuiting en bestaansonzekerheid van de betrokken migranten, en tegelijk tot de ondermijning van de financiering en verstrekking van openbare diensten en sociale bescherming. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren is sinds

2000 een engagement opgenomen om zwartwerk te bestrijden en in de conclusies van de Europese Raad van Stockholm werd de aandacht gevestigd op de noodzaak om de informele economie terug te dringen, als een van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de Europese werkgelegenheidsstrategie. In de richtsnoeren voor 2003 zullen dan ook nieuwe doelstellingen worden geformuleerd. Het zwartwerk aanpakken vereist een hele reeks beleidsmaatregelen, waarbij preventieve acties worden gecombineerd met sancties. Zoals bij mensensmokkel en mensenhandel dient in dit verband bijzondere aandacht te worden besteed aan gendervraagstukken. De maatregelen moeten hand in hand gaan met de bestrijding van illegale migratiestromen en ertoe leiden dat er duidelijke en transparante wettelijke kanalen voorhanden zijn die het mogelijk maken dat economische migranten de tekorten aan arbeidskrachten opvullen die in de meeste lidstaten eveneens toenemen. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake toelating van onderdanen van derde landen met het oog op het verrichten van arbeid zal een belangrijke rol spelen bij het vereenvoudigen en verduidelijken voor potentiële migranten van de wijze waarop op wettige wijze toegang tot de EU kan worden verkregen.

Wat de **aansprakelijkheid van vervoerders** betreft, heeft de onlangs vastgestelde Richtlijn van de Raad tot aanvulling van het bepaalde in de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen geen echte harmonisatie op een EU-niveau tot stand gebracht. Deze bepalingen hebben alleen betrekking op het reizigersvervoer en niet op het goederenvervoer; daarenboven valt het spoorvervoer er slechts gedeeltelijk onder en hebben de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij de uitvoering van deze bepalingen. Overigens hebben vele lidstaten deze richtlijn niet tijdig in nationaal recht omgezet. In november 2001 werd een rondetafelconferentie over de aansprakelijkheid van vervoerders georganiseerd, waarop vertegenwoordigers van de lidstaten, de vervoersector, de Europese instellingen, humanitaire organisaties en andere belanghebbenden samen hebben nagedacht over de mogelijkheden om op Europees niveau vooruitgang te boeken. Bij wijze van follow-up vond in de loop van 2002 in het kader van een zogeheten "rondetafelproces" een reeks bijeenkomsten van deskundigen plaats, waarop nader werd ingegaan op specifieke vraagstukken. Dit vormde een nuttig forum ter bevordering van het debat en de wederzijdse verstandhouding tussen de betrokken actoren. De belangrijkste conclusie van dit proces is tot op heden dat er geen onmiddellijke behoefte is aan nieuwe harmonisatiemaatregelen, maar dat er geregeld overleg moet plaatsvinden onder de auspiciën van de Commissie.

2.5. Operationele samenwerking en uitwisseling van informatie

Het belang van een goed georganiseerde **vergaring en uitwisseling van informatie, inlichtingenwerk en analyse** werd meermaals onderstreept in de mededeling van de Commissie van november 2001 en in het actieplan van Santiago. Hierbij zijn meerdere actoren betrokken, op zeer verschillende niveaus.

Wat **statistieken** betreft, is de beschikbare informatie ontoereikend om het beleid inzake legale en illegale immigratie behoorlijk door te lichten en te evalueren. De geringe bereidheid van sommige lidstaten om gegevens te verstrekken en het feit dat definities en statistische methoden slechts gedeeltelijk geharmoniseerd zijn, hetgeen ertoe leidt dat de verstrekte gegevens vaak niet vergelijkbaar zijn, bemoeilijken statistische analyse en andere bewerkingen met deze gegevens. De Commissie heeft daarom een actieplan gepresenteerd voor de verzameling en analyse van communautaire statistieken, dat in de eerste plaats beoogt tegemoet te komen aan het verzoek van de Raad in zijn conclusies van mei 2001 betreffende een alomvattend en samenhangend kader voor toekomstige maatregelen ter verbetering van de statistieken. Een van de belangrijkste doelstellingen is een debat op gang te brengen over mogelijke toekomstige wetgeving die de basis kan vormen voor alle statistische

werkzaamheden terzake. De samenwerking en coördinatie tussen de autoriteiten die gegevens verstrekken, internationale organisaties en andere relevante actoren is een van de andere toekomstige stappen die de Commissie in haar actieplan voorstelt.

Het **CIREFI-centrum** heeft zijn werkzaamheden voortgezet met betrekking tot de verzameling en uitwisseling van informatie over illegale immigratie, in voorkomend geval met inbegrip van de analyse van deze informatie en het trekken van conclusies. In het kader hiervan hebben de diensten van de Commissie in januari 2003 aan de lidstaten voorgesteld een platform op te richten voor de uitwisseling van informatie met behulp van moderne en veilige webtechnologie, onder de naam **ICONet (Informatie- en coördinatiernetwerk)**. Door zijn flexibiliteit zou ICONet het ideale platform kunnen zijn voor de verzameling en verspreiding van informatie op verscheidene gebieden, bijvoorbeeld over verbindingfunctionarissen inzake immigratie of terugkeer. Rekening houdend met de resultaten van de huidige proeffase zal de Commissie een rechtsgrondslag voor ICONet uitwerken die beter de inhoud van het platform, de gevallen waarin er een beroep op kan worden gedaan en de wijzigingsprocedures omschrijft.

De oprichting van een **netwerk van verbindingfunctionarissen inzake immigratie (VFI)** werd reeds vermeld in de eerste mededeling van november 2001 en de daaropvolgende actieplannen van de Raad. In dit verband werd vooral werk gemaakt van twee studiebijeenkomsten in Funchal (Portugal) en Athene, respectievelijk tijdens het Portugese en het Griekse voorzitterschap, van een het Deense voorzitterschap opgesteld rapport en van het door België geleide proefproject voor de oprichting van een VFI-netwerk in de westelijke Balkan. Hoewel alle lidstaten het eens zijn over de belangrijke rol die de VFI's spelen bij de preventie en bestrijding van illegale immigratie in de landen van herkomst of doorreis en over het feit dat deze rol nog dient te worden uitgebreid, is er geen overeenstemming over de uniformisering van de taken en definities van de VFI's. Netwerken van VFI's in bepaalde regio's of derde landen zouden op zijn minst een basis kunnen leggen voor samenwerking en coördinatie tussen VFI's op dit gebied, en ook met de nationale diensten die bevoegd zijn voor hun aanwijzing. Een rechtsgrondslag voor dergelijke netwerken zou deze samenwerking en coördinatie formaliseren door de doelstellingen ervan te omschrijven en door ervoor te zorgen dat de lidstaten weten welke informatie of diensten via hen kunnen worden verwacht of aangevraagd.

Een andere belangrijke potentiële actor is **Europol**, een organisatie die ten doel heeft de samenwerking tussen de lidstaten bij de preventie en bestrijding van ernstige vormen van de internationale georganiseerde misdaad, zoals de illegale smokkel van immigranten en de mensenhandel, te verbeteren. De toenemende operationele ondersteuning die Europol kan bieden, blijkt bijvoorbeeld uit de analyses die deze maakt ter ondersteuning van onderzoeken in de lidstaten. Daarenboven is deze dienst ook geregeld betrokken bij proefprojecten inzake grenscontrole en bijeenkomsten van deskundigen inzake nieuwe trends en manieren van werken in de illegale immigratiestromen. Europol biedt tevens strategische ondersteuning door middel van periodieke rapporten op basis van inlichtingenwerk en jaarlijkse analyses van de bedreigingen, en heeft tot dusver volwaardige operationele overeenkomsten gesloten met verscheidene derde landen en met Interpol, welke voorzien in de uitwisseling van persoonsgegevens betreffende criminele netwerken die zich met illegale immigratie bezighouden, en in de uitwisseling van verbindingsofficieren. In de toekomst zullen de taken van Europol ook deelneming aan gezamenlijke onderzoeksteams van de lidstaten met betrekking tot criminele netwerken omvatten.

3. PARTNERSCHAP MET DERDE LANDEN

Wil een communautair beleid inzake illegale migratie doeltreffend zijn, dan moet met de doelstellingen ervan rekening worden gehouden in het algemene kader van de betrekkingen van de EG met derde landen. De Europese Raad van Sevilla heeft er geen twijfel over laten bestaan dat de bestrijding van de illegale immigratie een extra inspanning van de Europese Unie en een gerichte aanpak van het probleem vereist, waarbij gebruik moet worden gemaakt van alle geschikte instrumenten in het kader van de externe betrekkingen van de EU, terwijl terzelfder tijd op de lange termijn blijvend wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een geïntegreerd, alomvattend beleid om de fundamentele oorzaken van illegale migratie aan te pakken.

Als een concrete follow-up van de conclusies van Sevilla heeft de Raad in november 2002 in eerste instantie negen **landen**² aangewezen **waarmee de samenwerking inzake het beheer van de migratiestromen dient te worden geïntensiveerd**. Voor de meeste van deze landen heeft de Commissie reeds bijstand geprogrammeerd voor het tot stand brengen van een passend wettelijk kader, de versterking van hun buitengrenzen en het helpen opbouwen van de institutionele en administratieve capaciteit voor het beheren van de migratie. Daarenboven waren in het meer algemene kader van de politieke dialoog van de EG met deze derde landen reeds open en vrijmoedige gedachtewisselingen begonnen over migratieproblemen en de manieren om daar iets aan te doen. In het algemeen staan deze landen gunstig ten aanzien van het zoeken naar manieren om de migratiestromen beter te beheren, inclusief de aanpak van illegale migratie, en lijken zij open te staan voor een intensivering van hun samenwerking met de EU terzake. Tijdens de besprekingen hebben de derde landen evenwel duidelijk gemaakt dat zij vaak geconfronteerd worden met illegale en transitmigratie die in toenemende mate problemen veroorzaakt. Zij doen een beroep op de Commissie en de lidstaten om in het kader van de samenwerking ook met die problemen rekening te houden.

Behalve deze negen, zijn er echter nog veel meer landen van herkomst en doorreis waaraan de EU en haar lidstaten aandacht moeten besteden bij het aanpakken van het migratievraagstuk. In dit verband verdienen de nieuwe burens van de uitgebreide Europese Unie bijzondere aandacht, zoals door de Raad is erkend op 14 april 2003 tijdens het debat over de mededeling van de Commissie betreffende Groot Europa, waarin een nieuw kader wordt geschetst voor de betrekkingen van de EU met de oostelijke en zuidelijke burens.

De Europese Unie moet derhalve doorgaan met de integratie van migratievraagstukken in haar buitenlands beleid. Met dat doel voor ogen heeft de Commissie in december 2002 een mededeling gepresenteerd betreffende de **integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de EU met derde landen**. Op grond daarvan heeft de Raad in mei 2003 conclusies aangenomen betreffende een aantal belangrijke onderwerpen die ook relevant zijn voor dit beleidsgebied. Voorgesteld werd ervoor te zorgen dat de volledige migratieagenda wordt meegenomen in de dialoog in het kader van de bestaande en toekomstige associatie-, samenwerkings- en soortgelijke overeenkomsten, met inbegrip van de fundamentele oorzaken van migratie en de mogelijkheden om die op een alomvattende manier aan te pakken, het communautaire beleid inzake illegale migratie, het gezamenlijke beheer van de migratiestromen, inclusief het visumbeleid, grenscontroles, asiel, overname en het tegengaan van illegale migratie, alsmede de integratie van legale migranten die leven en werken in de EU.

² Albanië, China, de voormalige Republiek van Servië en Montenegro, Marokko, Rusland, Tunesië, Oekraïne, Libië en Turkije.

In haar mededeling gaf de Commissie het voornemen te kennen te willen onderzoeken in welke mate een hogere prioriteit dient te worden verleend aan specifieke programma's in verband met migratie, met inbegrip van illegale migratie, in het kader van de tussentijdse toetsing van de nationale strategiedocumenten, naast de concrete initiatieven op dit gebied die reeds zijn opgenomen in het buitenlands beleid en de programma's van de EG, zoals MEDA, CARDS, TACIS en PHARE. Zonder vooruit te lopen op de resultaten van de toetsing van de nationale strategiedocumenten is de Commissie tevens van oordeel dat de begrotingsplaats B7-667 betreffende de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie aanzienlijk dient te worden verhoogd en een aanvulling dient te vormen op de maatregelen die uit de genoemde toetsing zouden kunnen voortvloeien, teneinde specifieke, gerichte acties op het gebied van migratie te financieren, naast die welke zouden worden gefinancierd via begrotingsplaatsen betreffende ontwikkeling in het algemeen. Om dit concreet gestalte te geven is de Commissie voornemens bij de Raad een voorstel in te dienen voor een **rechtsgrondslag voor het opzetten van een meerjarenprogramma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie**. Het algemene doel van dit financiële instrument is om in de toekomst op specifieke en complementaire wijze in te spelen op de behoeften van de derde landen van herkomst en doorreis bij hun inspanningen om de migratiestromen in al hun aspecten beter te beheeren, en in het bijzonder om derde landen te stimuleren bij de voorbereiding van de tenuitvoerlegging van overname-overeenkomsten of hen bij de tenuitvoerlegging ervan te steunen.

De spoedige terugkeer van illegale migranten naar het land waar zij vandaan komen, is één van de cruciale factoren bij de bestrijding van illegale migratie. Wanneer met de betrokken derde landen eenmaal **EG-overnameovereenkomsten** zijn gesloten, vergemakkelijkt dit de terugkeer op een wijze die aanvaardbaar is voor zowel de EU-lidstaten als het ontvangende land. Tot dusver heeft de Raad de Commissie gemachtigd om onderhandelingen over communautaire overnameovereenkomsten te voeren met 11 derde landen/entiteiten (Marokko, Sri Lanka, Rusland, Pakistan, Hongkong, Macao, Oekraïne, Albanië, Algerije, China en Turkije). De Commissie heeft de onderhandelingen met Sri Lanka, Hongkong en Macao met succes afgerond. De onderhandelingen met de meeste andere landen, in het bijzonder met Rusland, Oekraïne en Marokko, schieten goed op.

De Europese Raad van Sevilla heeft uitdrukkelijk opgeroepen om de lopende onderhandelingen over overnameovereenkomsten te bespoedigen. Van haar kant stelt de Commissie alles in het werk om die onderhandelingen op een bevredigende wijze af te ronden, maar dit vereist ook een grotere mate van politieke en diplomatieke steun van de lidstaten. De tot dusver opgedane ervaring leert evenwel dat de tijd die nodig is voor de onderhandelingen over een overnameovereenkomst, die wordt gezien als zijnde uitsluitend in het belang van de Gemeenschap, niet mag worden onderschat. Dergelijke onderhandelingen kunnen slechts met succes worden afgerond indien zij een onderdeel vormen van een ruimere samenwerkingsagenda, waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de problemen die de partnerlanden ondervinden om migratievraagstukken op doeltreffende wijze aan te pakken.

Vaak worden eisen met betrekking tot compenserende maatregelen op het gebied van het migratiebeleid, zoals een guller visumbeleid ten aanzien van de medewerkende landen of hogere quota 's voor migrerende werknemers, nauwere economische samenwerking, uitbreiding van de handelsbetrekkingen, extra ontwikkelingshulp, een betere toegang tot de markt of met de WTO verenigbare tariefpreferenties genoemd als gebieden waarop een grotere gulheid wordt verwacht van de EU en haar lidstaten als voorwaarden om vooruitgang te boeken in de onderhandelingen.

Daarom is de Commissie van oordeel dat land per land moet worden gezocht naar "hefbomen" – d.w.z. stimulansen die kunnen worden gegeven om de medewerking van derde landen te verkrijgen bij de onderhandelingen over en het sluiten van overnameovereenkomsten met de EG – in het ruimere kader van de dialoog over het algemene beleid, samenwerking en programmatie met de betrokken derde landen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de mate waarin het derde land emigratiestromen naar de EU genereert en met de stand van de betrekkingen en samenwerking tussen dat land aan de ene kant en de Gemeenschap en haar lidstaten aan de andere kant. Het staat dan aan de Gemeenschap en haar lidstaten om te besluiten of zij bereid zijn extra stimulansen te geven om de verlangde resultaten te bereiken. Dit probleem doet zich evenwel in principe niet voor bij mogelijke toekomstige onderhandelingen met ACS-landen. Aangezien artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou aan de partijen bij die overeenkomst reeds duidelijke wettelijke verplichtingen oplegt met betrekking tot de overname van eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een andere partij verblijven en met betrekking tot het sluiten van bilaterale overnameovereenkomsten, is de Commissie van oordeel dat dergelijke extra financiële stimulansen niet noodzakelijk zijn en derhalve niet van toepassing zijn op die landen.

4. TOEREIKENDE FINANCIËLE MIDDELEN EN HET LASTENVERDELINGSSYSTEEM

De Europese Raad van Sevilla heeft de Commissie verzocht een evaluatie te maken van de financiële middelen die op drie specifieke terreinen beschikbaar zijn: voor het beheer van de buitengrenzen, voor de repatriëring van illegaal verblijvende personen en voor samenwerking met derde landen op het gebied van immigratie. In het tweede deel van haar mededeling "Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden" van 3 december 2002 heeft de Commissie op een geïntegreerde manier verslag uitgebracht over deze drie aspecten.

Het standpunt dat door de Commissie in deze mededeling werd ingenomen met betrekking tot de duidelijke discrepantie tussen het politieke belang dat in de EU aan het JBZ-beleid wordt gehecht en de financiële middelen die hiervoor op de gemeenschapsbegroting worden uitgetrokken, blijft geldig. In 2002 vertegenwoordigden de financiële instrumenten ter ondersteuning van het asiel- en immigratiebeleid (met inbegrip van de noodreserve voor het Europees Vluchtelingenfonds) onder de rubriek "Intern beleid" van de financiële vooruitzichten 0,96% van de totale uitgaven onder die rubriek (6,236 miljard euro).

Lastenverdeling tussen de lidstaten en de Unie bij het beheer van de buitengrenzen is één van de vijf bestanddelen van het gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen, zoals dit door de Commissie is uitgetekend en door de Raad is onderschreven. In zijn conclusies heeft de Europese Raad van Sevilla de Commissie verzocht vóór juni 2003 een studie uit te voeren "betreffende de lastenverdeling tussen de lidstaten en de Unie met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen".

Volgens het plan van de Raad voor het beheer van de buitengrenzen gelden voor de lastenverdeling en voor het beschikbaar stellen van middelen uit de gemeenschapsbegroting de volgende voorwaarden:

- De nationale begrotingen dienen de hoofdbron voor de dekking van de investeringen en geplande uitgaven te blijven.

- De investeringen zullen in hoofdzaak betrekking hebben op uitrusting en personele middelen.
- De grondslagen voor een spreiding van de lasten moeten op EU-niveau worden vastgesteld, met inachtneming van de financiële vooruitzichten van de Gemeenschap.

Voorts worden in het plan de volgende richtsnoeren gegeven voor de communautaire bijdrage:

- Financiering van de aanschaf van gemeenschappelijke uitrusting, in het bijzonder ter ondersteuning van gezamenlijke operaties van de lidstaten.
- Instelling van een mechanisme voor financiële herverdeling tussen de lidstaten.

Om deze studie uit te voeren, en met name om het niveau en de aard van de financiële middelen die op nationaal niveau worden uitgetrokken voor het beheer van de buitengrenzen (personencontrole) te kunnen inschatten, heeft de Commissie informatie ingewonnen bij de lidstaten. Gedetailleerde en vergelijkbare gegevens verzamelen bleek moeilijk te zijn, en op grond van de gevolgde analytische methode kon de Commissie geen gedetailleerde conclusies trekken met betrekking tot de aan de orde gestelde problemen. De bijeengebrachte gegevens leverden echter wel een bevestiging op van de zeer aanzienlijke omvang van de investeringen en operationele kosten die gepaard gaan met het beheer van de bewaking aan de buitengrenzen, waarvan de personencontrole een belangrijk onderdeel is.

In haar mededeling van december 2002 heeft de Commissie vier hoofdcriteria naar voren geschoven waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de last die door elke lidstaat wordt gedragen:

- de geografische ligging van elke lidstaat en de aard van de grenzen;
- de migratiedruk aan de verschillende soorten grenzen (landgrenzen, zeegrenzen en luchthavens);
- het aantal controles dat wordt uitgevoerd op personen die het Schengen-gebied betreden of verlaten;
- het kwaliteitsniveau van de controles en het toezicht aan de buitengrenzen, volgens de gemeenschappelijke risicoanalyse die voor elk soort grens wordt toegepast.

Deze criteria werden sinds januari 2003 door de Raad bij diverse gelegenheden besproken, en de Commissie kwam op basis van de gevoerde debatten tot de conclusie dat de geldigheid van deze criteria werd erkend. Sommige lidstaten hebben voorgesteld om ook rekening te houden met andere criteria, die verband houden met de totale kosten van de opvang van asielzoekers, of van terugkeermaatregelen.

Voorts is de Commissie van mening dat in het kader van deze besprekingen ook twee van de in haar mededeling van december 2002 voorgestelde basisbeginselen werden onderschreven:

- het beginsel van de subsidiariteit en complementariteit van de financiële bemoeiing van de Gemeenschap: op de gemeenschapsbegroting kan slechts een beroep worden gedaan voor uitgaven die voortvloeien uit een operatie die een duidelijke meerwaarde voor de Gemeenschap heeft;

- alleen de soorten kosten die rechtstreeks verband houden met de communautaire dimensie van de controle aan de buitengrenzen dienen te worden medegefinancierd (kosten die voortvloeien uit het opzetten van gezamenlijke operaties, coördinatie, de ontwikkeling van kwaliteitsnormen, toezicht op de tenuitvoerlegging, uitwisseling van informatie en ervaringen).

Ondanks de moeilijkheden bij de verzameling en de analyse van gegevens werden de basiskeuzen bevestigd en is er een referentiekader voorhanden voor de verdere uitwerking van een lastenverdelingssysteem.

Het belangrijkste vraagstuk dat nog moet worden opgelost, is dat van de beschikbaarheid van financiële middelen voor een instrument waarmee de aan het licht gekomen structurele behoeften kunnen worden aangepakt.

- **Op korte termijn** heeft de Commissie reeds de mogelijkheid geopperd om het **ARGO-programma** te herzien. Van de toename van de in het kader van dit programma beschikbare middelen kan – hoe beperkt het bedrag ook is – gebruik worden gemaakt om de last van de betrokken lidstaten te verlichten. Het verstrekken van financiële steun voor nationale projecten in verband met de buitengrenzen voor het verhelpen van specifieke structurele zwaktes op strategische grenspunten zou in overleg met de lidstaten kunnen worden overeengekomen op basis van objectieve criteria (risicoafweging). Een verhoging van de middelen voor het ARGO-programma is reeds opgenomen in het voorontwerp van begroting voor 2004 en wordt ook gepland voor de volgende jaren. De herziening van ARGO, dat de bevordering van de administratieve samenwerking beoogt, biedt evenwel geen oplossing voor de structurele dimensie van de vereiste investeringen.
- **Op lange termijn** zou een afdoende, fundamentele oplossing voor het probleem van de lastenverdeling kunnen worden bereikt via de nieuwe **post-2006 financiële vooruitzichten** voor het werkterrein JBZ. De opstelling van de volgende meerjarige financiële vooruitzichten vormt immers een geschikte gelegenheid om het politieke project voor de uitgebreide Unie na 2006 vorm te geven met inachtneming van de werkzaamheden van de Conventie. De Commissie is vastbesloten om de ontwikkeling en instandhouding van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid als een volwaardige prioritaire doelstelling van de Unie te erkennen.
- **In afwachting** zou de begrotingsautoriteit kunnen overwegen een deel van de marge die beschikbaar is **in de periode 2004-2006** te gebruiken om aan de dringendste structurele behoeften op dit gebied tegemoet te komen en om bij de toewijzing van middelen uit te gaan van een ruimere definitie van solidariteit, zodat ook de kosten van de opvang van asielzoekers, steun voor de invoering van geïntegreerde terugkeerprogramma's en de ontwikkeling van het VIS in aanmerking zouden komen.

5. CONCLUSIES

Op grond van deze eerste evaluatie is de Commissie van oordeel dat de volgende keuzen in aanmerking dienen te worden genomen als prioriteiten die in de loop van de komende maanden het richtsnoer dienen te vormen voor het optreden van de instellingen van de Unie bij de tenuitvoerlegging, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Sevilla, van de in 2002 aangenomen actieplannen:

- Als logisch complement van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, dat de grondslag vormt voor de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, moet het **solidariteitsbeginsel** worden bekrachtigd en geconcretiseerd. Met betrekking tot de opvang van vluchtelingen en ontheemden is het in het huidige Verdrag opgenomen, en als zodanig vormt het de grondslag voor de oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds. Aansluitend bij de werkzaamheden van de Conventie dient het bereik ervan te worden uitgebreid tot alle aspecten van het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie en asiel, met inbegrip van de afgifte van visa en de controle aan de buitengrenzen.
- Al kan aan deze solidariteit op verschillende wijzen vorm worden gegeven, met name door een versterking van de operationele samenwerking, zij omvat ontegensprekelijk een belangrijk financieel element. Daarom moet het solidariteitsbeginsel tot uiting komen in de begrotingen, in het kader van de **nieuwe financiële vooruitzichten vanaf 2007**.
- In afwachting is de Commissie bereid om, in overleg met de begrotingsautoriteit en met inachtneming van de beginselen inzake het gebruik van de begroting, de mogelijkheid te onderzoeken om een gedeelte van de budgettaire marge die beschikbaar is voor intern beleid, te gebruiken om in de periode 2004-2006 een solidariteitsstreven te ondersteunen, die onder meer zou kunnen bestaan in:
 - een structurele aanpak van de behoeften op het stuk van **controles aan de buitengrenzen**, die verder gaat dan een gewone versterking van het ARGO-programma; met het oog daarop zou de Commissie zo spoedig mogelijk bij de Raad een voorstel kunnen indienen voor een rechtsgrondslag die het beheer regelt van een nieuw instrument dat gebaseerd is op het actieplan van juni 2002, de mededeling van december 2002 (deel II) en de lessen die zijn geleerd uit de projecten die in het kader van SCIGA+ zijn uitgevoerd;
 - bij de vernieuwing van het Europees Vluchtelingenfonds, een meer gerichte actie, waarbij de beschikbare middelen derhalve meer geconcentreerd worden ingezet, op het gebied van de opvang en integratie van vluchtelingen en ontheemden;
 - de geleidelijke ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS) overeenkomstig de keuzen die door de Raad worden gemaakt op grond van de resultaten van de haalbaarheidsstudie.

Terzelfder tijd is de Commissie bereid samen met de lidstaten verder te onderzoeken welke elementen in aanmerking kunnen worden genomen bij de uitwerking van een afzonderlijk instrument dat dient om een **gemeenschappelijk terugkeerbeleid te ondersteunen** door de financiering van specifieke programma's voor de verschillende fasen van dat proces en dat beoogt de duurzaamheid van dat terugkeerbeleid te garanderen; eind 2003 zullen de nodige voorstellen worden ingediend betreffende de verschillende fasen van het proces en de diverse modaliteiten.

- Thans reeds heeft de Commissie ervoor gezorgd dat in het voorontwerp van begroting voor 2004 een bedrag van 10 miljoen euro is opgenomen ter financiering van de startfase van de ontwikkeling van het VIS. Daarenboven heeft zij in het kader van haar programmatie voor 2005-2006 voorzien in een verhoging van de kredieten voor ARGO (van 6, 5 miljoen euro in 2004 tot 12 miljoen euro in 2005 en 2006), zulks met het oog op een betere ondersteuning van het onderdeel "controle aan de buitengrenzen" van dit programma voor administratieve samenwerking, waarbij evenwel niet uit het oog wordt verloren dat dit

bedrag tevens moet voorzien in de toenemende behoeften op het gebied van immigratie, asiel en visumbeleid.

Deze programmatie zal moeten worden aangepast aan de politieke keuzen die de Europese Raad van Thessaloniki maakt. Volgens een eerste objectieve en becijferde raming lopen de extra behoeften die in de periode 2004-2006 moeten worden gedekt, op tot in totaal 140 miljoen euro, meer bepaald voor de volgende fasen van de ontwikkeling van het VIS, de tenuitvoerlegging van een geïntegreerd terugkeerprogramma en de instelling van een communautair solidariteitsinstrument voor de bewaking van de buitengrenzen.

Deze budgettaire inspanning is verantwoord gelet op het structureel al te geringe bedrag van de middelen die thans op de gemeenschapsbegroting worden uitgetrokken voor het immigratie- en asielbeleid. Zij zou gedeeltelijk worden gecompenseerd door een herschikking van de middelen die worden toegewezen aan de bestaande instrumenten (ARGO, Europees Vluchtelingenfonds). Dit bedrag moet worden gerelateerd aan de totale jaarlijkse uitgaven van de lidstaten voor het beheer van de buitengrenzen (bijna 3 miljard euro per jaar) en aan de communautaire uitgaven uit hoofde van de zogeheten "Schengen-faciliteit", waartoe door de Europese Raad van Kopenhagen is besloten met het oog op de voorbereiding van de nieuwe lidstaten op de overname van het Schengen-acquis (970 miljoen euro voor de periode 2004-2006).

Aangezien deze bedragen, naargelang van het jaar, 30 tot 45% zouden vertegenwoordigen van de marge waarin thans uit hoofde van rubriek 3 van de financiële vooruitzichten voor de jaren 2004-2006 is voorzien, en gelet op een aantal onzekere factoren die deze marge zouden kunnen verkleinen, zoals met name schommelingen van het groei- en inflatiepeil ten opzichte van de huidige ramingen, zou een alternatief erin kunnen bestaan sommige onderdelen van het initiatief uit te stellen maar tegelijk de verbintenis aan te gaan om per begrotingsjaar elke mogelijke budgettaire ruimte die ontstaat te benutten. In dat verband zou de Commissie nu reeds zorgen voor de programmatie van de noodzakelijke kredieten voor:

- de ontwikkeling van het VIS voor de jaren 2005 en 2006, respectievelijk 15 miljoen euro in 2005 en 20 miljoen euro in 2006, hetgeen overeenkomt met een minimale hypothese inzake de totstandbrenging van dit systeem in de eerste jaren;
- een eerste aanzet tot solidariteit en versterking van de samenwerking met betrekking tot de controle aan de buitengrenzen, waarvoor een bedrag van 15 miljoen euro per jaar zou worden uitgetrokken in 2005 en 2006, met name ter dekking van de ontwikkeling van programma's voor de opleiding en uitwisseling van grenswachters, de invoering en de veralgemening van het gebruik van nieuwe bewakingstechnologieën, de verbetering van de interoperabiliteit van de bestaande systemen en de verbetering van de controle- of toezichtcapaciteit aan grensovergangen waarvan in onderling overleg is vastgesteld dat ze structurele zwakten vormen. In afwachting van de vaststelling van een bruikbare rechtsgrondslag zou de financiële steun in 2004 de vorm kunnen aannemen van een beperkte versterking van het ARGO-programma met een bedrag van 15 miljoen euro in de loop van de begrotingsprocedure.

De tenuitvoerlegging van een geïntegreerd terugkeerprogramma zou moeten worden uitgesteld tot na de vaststelling van de nieuwe financiële vooruitzichten, vanaf 2007.

Op grond van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki zal de Commissie te zijner tijd aan de begrotingsautoriteit een herziene programmatie voorleggen, waarin indien nodig rekening wordt gehouden met de nieuwe beleidskeuzen en met de nieuwe rangorde van de prioriteiten die aan de diverse beleidsterreinen binnen rubriek 3 van de financiële vooruitzichten worden toegekend. Ook bij het opstellen van de nieuwe financiële vooruitzichten zal zij daarmee rekening houden.

- De conclusies van de Europese Raad van Sevilla hebben de basis gelegd voor een krachtig beleid met betrekking tot de controle aan de buitengrenzen. Dit heeft geleid tot het opzetten van een reeks **proefprojecten**, die ten doel hadden te experimenteren met diverse vormen van samenwerking waarvan ofwel door de Europese Raad zelf, ofwel in het plan van de Raad melding was gemaakt. Deze eerste experimenten worden geëvalueerd aan de hand van een verslag dat door het voorzitterschap met behulp van de Commissie is opgesteld. Voorts dienen lessen te worden getrokken uit de door de Commissie uitgevoerde studie over het bijzonder gevoelige en complexe vraagstuk van de **zeegrenzen**. De Commissie is ervan overtuigd dat in de allereerste plaats de duurzaamheid en de samenhang van het communautaire optreden moet worden gegarandeerd door het vaststellen van prioriteiten en door het uitwerken van een stabiel kader en vaste methoden.
- Wat het eerste punt betreft, is de Commissie van oordeel dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de grondslagen van elk werkelijk doeltreffend beleid, namelijk de risicoanalyse, de opleiding van het personeel en de onderlinge afstemming van de controle-uitrusting en de controleprocédés. Wat het tweede punt betreft, zou volgens de Commissie op grond van de behoeften aan planning, ondersteuning (opleiding, gegevensverzameling en -verwerking, analyse van het netwerk), organisatie en evaluatie van de operationele samenwerking kunnen worden besloten, niet alleen tot de oprichting van een gemeenschappelijke eenheid van buitengrensdeskundigen, maar ook tot de invoering van een **communautaire operationele structuur**. Deze zou tot taak hebben de door de Raad vastgestelde strategische beleidskeuzen in de praktijk te brengen en daarbij eventueel gebruik moeten maken van de in het kader van de **proefprojecten** opgerichte "centra" waarvan de bijdrage door de Raad als waardevol is erkend. Het spreekt vanzelf dat echte doeltreffendheid slechts mogelijk is indien dit operationele orgaan beschikt over de bevoegdheden en – personele, materiële en financiële – middelen die noodzakelijk zijn om de fundamentele taken van gemeenschappelijk belang die eraan worden toevertrouwd tot een goed einde te brengen. Zo zou deze operationele structuur, binnen het bestek van de door de begrotingsautoriteit uitgetrokken middelen, een rol kunnen spelen in het beheer van de communautaire financiering. Daarenboven zou deze structuur de eerste stap kunnen zijn op weg naar de oprichting van een "Europese grenswacht", een korps dat volgens de Commissie noodzakelijk is om het optreden van de diensten van de lidstaten in het kader van het beheer van hun buitengrenzen te ondersteunen en aan te vullen.
- De ontwikkeling van een **gemeenschappelijk visuminformatiesysteem** vormt in de komende jaren een organisatorische, technologische en financiële uitdaging voor de Unie en de lidstaten. Op grond van de haalbaarheidsstudie van de Commissie moet de Raad zo snel mogelijk, uiterlijk vóór eind 2003, de beleidskeuzen maken die nodig zijn voor de programmatie van de ontwikkeling van het systeem, voor de uitwerking van de rechtsgrondslag die de invoering ervan mogelijk maakt en voor het vrijmaken van de budgettaire middelen die daarvoor vereist zijn. Het belang van deze keuze, niet alleen voor de Gemeenschap, maar ook wegens de gevolgen ervan voor de nationale overheidsdiensten en begrotingen, valt niet te onderschatten.

- In dit verband moet in de Europese Unie een samenhangend beleid worden ontwikkeld met betrekking tot de **biometrische identificatiekenmerken of biometrische gegevens**. Daardoor zouden geharmoniseerde regels kunnen worden uitgewerkt voor de documenten van onderdanen van derde landen, voor de paspoorten van de burgers van de Europese Unie en voor de informatiesystemen (VIS en SIS II). Op grond van de consensus die werd bereikt tijdens de informele bijeenkomst van ministers die in maart te Veria heeft plaatsgevonden, zal de Commissie passende instrumenten voorstellen: eerst visa en verblijfstitels voor de onderdanen van derde landen, later paspoorten voor de burgers van de Europese Unie.
- De invoering van een gemeenschappelijk beleid inzake de **terugkeer** van illegaal verblijvende personen hangt grotendeels af van het initiatief van de lidstaten. Toch zou een grotere doeltreffendheid kunnen worden bereikt door verbetering van de samenwerking en de invoering van het daartoe vereiste regelgevende kader, naast de mogelijke instelling van een specifiek financieel instrument. Op deze beide terreinen werd enige vooruitgang geboekt, maar grotere stappen vooruit zijn gewenst. Daarom nodigt de Commissie de Raad uit de mogelijkheid te onderzoeken om aan de **operationele structuur** die zou worden opgericht voor de controle aan de buitengrenzen, soortgelijke taken toe te vertrouwen met betrekking tot de organisatie van de samenwerking op het gebied van terugkeer. Met het oog op een consolidatie van de individuele wetgevende initiatieven die tot dusver zijn genomen, geeft de Commissie overigens nogmaals haar intentie te kennen om voor het einde van het jaar een voorstel in te dienen tot vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen.
- Zowel in de conclusies van de Europese Raad van Sevilla als in die van de Raad van november 2002 en mei 2003, alsmede in de mededeling van de Commissie van december 2002 werd het politieke kader aangegeven voor de **integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen met derde landen**. Daaraan hoeft niets te worden toegevoegd; belangrijk is dat dit wordt uitgevoerd. De Commissie herinnert eraan dat zij in haar mededeling van december ter zake twee verbintenissen heeft onderschreven. Aan de ene kant zal zij weldra een voorstel indienen voor een samenwerkingsprogramma dat bedoeld is om specifiek en in complementaire zin in te spelen op de behoeften van de derde landen van herkomst en doorreis bij hun inspanningen om de migratiestromen in al hun aspecten beter te beheersen, en in het bijzonder om de derde landen te stimuleren bij de voorbereiding van de toepassing van de overnameovereenkomsten of om ze te begeleiden bij de toepassing zelf. Aan de andere kant zal zij, zoals zij in haar mededeling van december 2002 heeft toegezegd, erop toezien dat, uiterlijk in 2004, bij gelegenheid van de aan de gang zijnde toetsing van de nationale en regionale strategiedocumenten per land en in het kader van de programmeringsdialoog naar behoren rekening wordt gehouden met de prioriteiten inzake het beheer van de migratiestromen.
- De ontwikkeling van een **gemeenschappelijk overnamebeleid** moet worden voortgezet. Dit veronderstelt dat de overeenkomsten waarover reeds is onderhandeld, spoedig worden gesloten en volledig ten uitvoer worden gelegd. Wat de lopende onderhandelingen betreft, is het absoluut noodzakelijk dat de Commissie de voortdurende politieke steun van de lidstaten krijgt en dat de Raad zich bereid toont in een ruimere context rekening te houden met de verwachtingen van de derde partnerlanden in deze onderhandelingen. Tenslotte beveelt de Commissie aan dat een grondige evaluatie wordt gemaakt van de geografische prioriteiten, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het belang van het betrokken derde land, alsmede met de stand van de betrekkingen met dat land en de mate waarin het samenwerkt met de Gemeenschap en haar lidstaten, voordat andere

onderhandelingen worden aangevat, met name in het kader van de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Cotonou.

- Het gemeenschappelijke beleid inzake bestrijding van de illegale immigratie, dat in Tampere werd opgezet en in Sevilla werd verfijnd, zal slechts werkzaam zijn indien het een geheel van maatregelen met betrekking tot de diverse aspecten van deze problematiek omvat. Het moet dan ook gebaseerd zijn op:
 - Een versterking van de mogelijkheden om informatie over dit verschijnsel te verzamelen, uit te wisselen en te verwerken, met name door de snelle en onverkorte uitvoering van het statistische actieplan, door de ontwikkeling van het ICONET-netwerk, alsmede door de opnemings van de talrijke verbidingsfunctionarissen die in de derde landen werkzaam zijn in een gemeenschappelijk kader en de vorming van een netwerk met deze functionarissen; voorts moet worden nagedacht over een manier om niet alleen deze diverse instrumenten maar ook Europol, de operationele structuur die de Commissie opgericht zou willen zien, en zelfs het Europese netwerk inzake migratie, waarvan de haalbaarheid momenteel wordt bestudeerd, in een samenhangend kader op te nemen.
 - Meer samenhang in de maatregelen ter **bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel** – waaraan de Commissie zal bijdragen door het nemen van initiatieven op basis van de verklaring van Brussel – en ter **bestrijding van zwartwerk**, door het vaststellen van doelstellingen in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en indirect door de spoedige vaststelling van de ontwerpverplichting inzake de toelating met het oog op het verrichten van arbeid.
- Een doeltreffend gemeenschappelijk optreden veronderstelt de vaststelling van een beleidskader, het goedkeuren van maatregelen, maar ook de onverkorte **tenuitvoerlegging** van deze laatste. Dit vereist een grotere samenhang, die zou kunnen worden verkregen door de samensmelting van de drie actieplannen, die elkaar soms blijken te overlappen. Er moet worden gezorgd voor een geregelde follow-up op politiek niveau: de Commissie neemt zich voor om voortaan jaarlijks een verslag zoals het onderhavige op te stellen en de Raad zou daarover in zijn eindejaarszitting kunnen discussiëren en er conclusies uit kunnen trekken voor het bijsturen van het gemeenschappelijke beleid. Tenslotte staat het aan de lidstaten concreet gestalte te geven aan de verbintenissen die ze zijn aangegaan: wat de tenuitvoerlegging van communautaire instrumenten betreft, zal de Commissie ten volle haar rol spelen, indien nodig door het inleiden van inbreukprocedures; ter aanvulling daarvan kunnen wellicht systemen van *peer review* worden toegepast.