

DE EUROPESE GRENSPOLITIE

Patrick ZANDERS*

1. Het beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie hoog op de politieke agenda van de Ministers van de Europese Unie

Het onderwerp ‘beheer van de buitengrenzen en de strijd tegen de illegale immigratie’ heeft onmiskenbaar een hoog actualiteitsgehalte binnen de Europese en de nationale politiek. De eigenheid van het fenomeen illegale immigratie en de specifieke taakstelling ‘grenscontrole’ pleiten ervoor om een Europese aanpak na te streven. De politieke wil van de Lidstaten van de Europese Unie wordt verder geconcretiseerd door een verder gaande communautarisering in deze domeinen. Het Verdrag van Amsterdam¹ duwt de Europese Commissie immers in de rol van motor inzake asiel, legale en illegale immigratie. Terwijl het artikel 62 van het Verdrag van de Europese Gemeenschappen (E.G.-Verdrag) de rechtsgrond vormt voor bepalingen inzake de grenscontrole, wordt in artikel 63, lid 3 uitdrukkelijk verwezen naar maatregelen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf. Daarnaast bevatten de artikelen 29, 30 en 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de basis voor de nauwere politie- en justitiesamenwerking tussen de bevoegde diensten van de Lidstaten.

In uitvoering van de prioritaire aandachtspunten vastgelegd in het VEU stelt het Actieplan van Wenen² van 1998 inzake het tot stand brengen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid als één van de prioriteiten het beheersen van de illegale migratiestromen. Tijdens de (bijzondere justitie en binnenlandse zaken) Europese Raad van Tampere³ verduidelijkt richtpunt 24 van de besluiten dat een nauwere samenwerking en wederzijdse technische bijstand tussen de grenscontrolediensten van de Lidstaten noodzakelijk is.

In 2000 publiceerde de Europese Commissie een communicatie over het communautaire immigratiebeleid, gevolgd in 2001 door twee bijkomende communicaties inzake legale en illegale immigratie.⁴

* Expert internationaal beleid, beleidschef van de Minister van Binnenlandse Zaken met de rang van adjunct-kabinetschef, directeur beleid internationale politieverwerking bij de federale politie en academisch medewerker Universiteit Gent. De bijdrage houdt in geen enkel geval een stelling in van de Minister van Binnenlandse Zaken noch van de federale politie maar is enkel een persoonlijk standpunt van de auteur.

1. Verdrag van Amsterdam 2 oktober 1997.

2. Actieplan 3 december 1998 Raad en Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake het tot stand brengen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, punt 8 van het actieplan.

3. Conclusies Europese Raad van Tampere 15-16 oktober 1999, richtpunt 24.

4. COM (2000) 757, 22 november 2000 over het communautair migratiebeleid, COM (2001) 387, 11 juli 2001 over het legaal migratiebeleid en COM (2001) 672, 15 november 2001 betreffende het beleid inzake illegale immigratie.

Met de Europese Raad van Laken⁵ voor de deur wijst de Commissie in een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement van 15 november 2001 zes gebieden aan waarop mogelijk maatregelen ter preventie en bestrijding van de illegale immigratie kunnen worden opgenomen⁶ met name het visabeleid, de infrastructuur voor het uitwisselen van informatie, samenwerking en coördinatie, het grensbeheer, de politieke samenwerking, vreemdelingenrecht en strafrecht en het terugkeer- en overnamebeleid.

De meer concrete uitwerking van het grenzenbeheer dient te worden gezocht in het hoofdstuk 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.⁷ Op de vergadering van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 28 mei 2001 werd beslist om de werkgroep Schengenevaluatie te belasten met het opstellen van een catalogus van beste praktijken inzake grenzenbeheer.⁸ Onder Spaans voorzitterschap werd de Schengencatalogus inzake de controle aan de buitengrenzen, verwijdering en terugname gepubliceerd.⁹ Het handboek bevat enerzijds een aantal aanbevelingen en anderzijds een opsomming van beste praktijken. Deze bijdrage wordt vooral gezien als een inventaris van maatregelen te nemen voorafgaand aan het openstellen van de binnengrenzen van de nieuwe Lidstaten. Anderzijds heeft het handboek tevens de verdienste een bijdrage te leveren tot een zekere harmonisatie met betrekking tot de infrastructuur, de uitrusting, de opleiding, de organisatie, de nationale coördinatie en de internationale samenwerking.

2. Het grenzenbeheer als prioritair gegeven tijdens het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie

Tijdens het Belgische voorzitterschap werd op de JBZ-Raad van 6 en 7 december 2001 het voorstel van de toenmalige voorzitter van de JBZ-Raad, Antoine DUQUESNE, inzake het concept met betrekking tot het integraal grenzenbeheer goedgekeurd.¹⁰ De tekst vormt nog steeds de basis voor het bepalen van het Belgische standpunt inzake het grenzenbeheer en bevat een aantal maatregelen die moeten bijdragen tot een effectieve uitbouw hiervan. In de eerste plaats pleit het document voor een uniforme vorming via het uitbouwen van een Europees trainingsinstituut, de verdere uitwerking van het gemeenschappelijk Schengenhandboek, het opstarten van een praktische gids voor de grenspolitie en het samenbrengen van beste praktijken. Een tweede aandachtspunt hangt hiermee

5. Europese Raad van Laken 14 en 15 december 2001.

6. Mededeling Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, COM (2001) 672, 15 november 2001.

7. Overeenkomst 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen.

8. E.U.-document 8881/01 - SCH-EVAL 17, COMIX 371, 28 mei 2001.

9. Raad van de Europese Unie, *EU Schengen Catalogue, external borders control, removal and readmission – recommendations and best practices*, DG H, februari 2002.

10. Raad Europese Unie, document nummer 14570/01 – FRONT 69, 27 november 2001.

nauw samen, met name het onderzoek naar nieuwe technieken en een nieuwe aanpak van de controles en het centraliseren van de technische expertise.

Naast het verhogen van de kennis en kunde van de grenspolitiebeambten wordt gepleit voor een nauwere samenwerking tussen de bevoegde diensten en het houden van gemeenschappelijke oefeningen. Het initiatief gaat niet voorbij aan de noodzaak om te kunnen beschikken over betrouwbare informatie. Beslist werd tot het opstarten van een 'early warning'-waarschuwingssysteem via een permanent netwerk.

Hierop verder bouwend vraagt de Europese Raad van Laken¹¹ in het Besluit 42 dat tussen de diensten belast met het beheer van de buitengrenzen een betere coördinatie wordt bewerkstelligd. De top van Laken geeft aldus een aanzet voor het uitwerken van mechanismen en voorwaarden met betrekking tot de samenwerking tussen de met grenscontrole belaste diensten.

Vooruitlopend op de Europese Top van Laken werd vanaf juli 2001 reeds een Oostenrijks-Belgisch-Finse studie uitgevoerd inzake het grenzenbeheer onder de benaming "Ways towards a more effective control of the external borders"¹². Het eindrapport werd voorgesteld in maart 2002 en stelt 12 maatregelen voor:

1. het oprichten van nationale contactpunten voor het grenzenbeheer;
2. een forum inzake het beheer van de buitengrenzen;
3. verdere ontwikkeling van het ILO-netwerk¹³;
4. het oprichten van een 'migration observatory';
5. het oprichten van een 'technical support unit';
6. het oprichten van een 'rapid response unit';
7. het implementeren van een gemeenschappelijk systeem voor dreigingsanalyse;
8. het implementeren van een systeem voor het uitwisselen van specimendocumenten;
9. gemeenschappelijke operaties aan de buitengrenzen;
10. het verbeteren van de samenwerking inzake opleiding;
11. kwaliteitsmanagement;
12. een gebruiksvriendelijk geïnformatiseerd handboek met regelgeving.

De drie landen betrokken bij de studie besluiten dat aan het concept Europese Grenspolitie volgende inhoud kan worden gegeven¹⁴:

1. gemeenschappelijke standaarden (opleiding, uitrusting en operaties);
2. het versterken van de samenwerking tussen nationale grenspolitieën;
3. het financieren van samenwerkingsvormen door het E.U.-budget.

11. Europese Raad Laken 14 en 15 december 2001, conclusie nummer 42: "Better management of the Union's external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and trafficking in human beings. The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created."

12. OISIN-project "Police and Border Security"-2002 waaraan werd deelgenomen door België, Oostenrijk en Finland.

13. ILO is de afkorting van Immigration Liaison Officers network.

14. Roomdocument bijzondere vergadering van de E.U.-Ministers van Binnenlandse Zaken inzake grenspolitie, Rome 29-30 mei 2002.

In uitvoering van de besluiten van het onderzoek heeft Finland het initiatief genomen voor het opzetten van een dreigingsanalysecentrum en Oostenrijk voor het uitwerken van een gemeenschappelijk opleidingsconcept.

Enkele maanden later volgde dan de start van een tweede haalbaarheidsstudie gefinancierd door het OISIN-programma van de Europese Unie onder de benaming "Feasibility study for setting up an European Border Police". Aan de studie werd deelgenomen door Italië (pilot), België, Duitsland, Frankrijk en Spanje. De resultaten van het onderzoek werden te Rome voorgesteld op de bijzondere JBZ-Raad inzake grenzenbeheer van 29 en 30 mei 2002. Aan deze raad namen 28 landen deel waaronder de twaalf kandidaat-Lidstaten en Turkije.

3. Het concretiseren van het Europees concept grenzenbeheer

Onder Spaans voorzitterschap werd op 27 februari 2002 het actieplan ter bestrijding van de illegale immigratie en de mensenhandel goedgekeurd.¹⁵ Het actieplan is op enkele details na de concretisering van de mededeling van de Europese Commissie over de illegale immigratie.¹⁶ Het voorziet in de ondersteuning en advies door verbindingfunctionarissen, de technische en financiële ondersteuning van acties in derde landen en bewustmakingscampagnes in de landen van herkomst. Vier actieterreinen worden uitgetekend, met name het uitvoeren van risicoanalyses, de controle van de zee grenzen, het harmoniseren van opleidingsprogramma's en het oprichten van gezamenlijke grenscontroleteams. Eén belangrijk actiepunt werd echter uit de mededeling van de Commissie niet overgenomen, met name het oprichten van een Europees agentschap inzake grenzenbeheer. Hiervoor moeten we wachten op de informele JBZ-Raad van 30 september 2003 te Rome en de besluiten van de Europese Raad te Brussel van 16 en 17 oktober 2003¹⁷ (zie *infra*).

De JBZ-Raad heeft vervolgens in de lijn van het actieplan ter bestrijding van de illegale immigratie en de mensenhandel (zie *supra*) op 13 juni 2002 het plan voor het beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie goedgekeurd.¹⁸ Het document definieert een aantal maatregelen en acties die moeten worden uitgevoerd met het oog op het tot stand brengen van een geïntegreerd beleid van de buitengrenzen. Het beoogt de coördinatie te verbeteren van de operationele activiteiten van diegenen die met de controle en de bewaking van de buitengrenzen van de E.U. belast zijn, en dit in het kader van een geïntegreerde strategie. Om dat doel te verwezenlijken, worden operaties en samenwerkingsmechanismen voorgesteld, zoals de uitvoering van operationele proefprogramma's en de gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen.

15. Actieplan ter bestrijding van de illegale immigratie en de mensenhandel, JAI 30 rev. 1, 27 februari 2002.

16. Cf. COM (2001) 672.

17. Europese Raad Brussel 16 en 17 oktober 2003 - Conclusies van het voorzitterschap - SN 300/03.

18. Raad Europese Unie, document nummer 10019/02 FRONT 47 COMIX 351, 13 juni 2002.

De Europese Raad heeft op 21-22 juni 2002 te Sevilla besloten de uitvoering van het in Tampere aangenomen programma voor het tot stand brengen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, in alle opzichten te versnellen.¹⁹ Om de concrete werkzaamheden te starten heeft het Spaans voorzitterschap in overleg met het Raadssecretariaat en de Commissie een ontwerpdraaiboek opgesteld met termijnen voor maatregelen die onmiddellijk getroffen dienen te worden en een gedetailleerd overzicht van de verdeling van de taken.²⁰ De Europese Raad was tevens de aanzet om de hoofden grenspolitie bijeen te brengen binnen een raadsformatie.²¹ De nieuwe werkgroep had als doel om een geheel van 17 projecten, operaties en *ad hoc*-centra te coördineren. SCIFA+ heeft echter door een te bureaucratische ingesteldheid deze doelstellingen niet kunnen verwezenlijken.

In functie van de bekommernis om een efficiënter beheer van de buitengrenzen te verwezenlijken en rekening houdend met de door de Raad gestelde operationele prioriteiten vervangt de Europese Raad van Thessaloniki²² de bijeenkomst van de SCIFA+ door een *common unit* van grensbeheerders. Na een algemene positieve evaluatie, werd erop gewezen dat SCIFA+ te strategisch was georiënteerd en meer aandacht diende te worden gegeven aan de operationele, dagdagelijkse leiding en praktische coördinatie van de (gedecentraliseerde) pilootprojecten en gezamenlijke acties. Het secretariaat-generaal van de Raad wordt belast met het voorbereiden en het ondersteunen van de vergaderingen. Conclusie 14 verzoekt de Commissie om te gepasten tijde te onderzoeken of het oprichten van nieuwe institutionele mechanismen noodzakelijk blijkt. Hiermee wordt impliciet verwezen naar het oprichten van een nieuw Europees agentschap voor het beheer van de E.U.-buitengrenzen.

De opsomming van alle ter zake genomen initiatieven wijst op het politiek belang van de domeinen illegale immigratie, mensenhandel, mensensmokkel en het hiermee onlosmakelijk verbonden beheer van de buitengrenzen. Een aantal vaststellingen dringt zich hier echter op. De aandacht wordt vooral gericht op het structureren en coördineren van de repressieve activiteiten inzake grenzenbeheer en de strijd tegen de illegale immigratie. De preventieve en globale aanpak van de problematiek is zichtbaar aan de aandacht van onze beleidsverantwoordelijken voorbijgegaan.

Een tweede aandachtspunt hangt hiermee nauw samen: de vaststelling dat het vooropgesteld objectief van de plannen eerder institutioneel van aard is en niet maatschappelijk gericht. Een uitgebreid pakket aan maatregelen wordt voorgesteld zonder dat er een definitie wordt gegeven van wat als aanvaardbaar veiligheidsniveau van de E.U.-buitengrens, het uiteindelijk te bereiken objectief, wordt beschouwd.

19. Europese Raad Sevilla 21-22 juni 2002, document nummer SN 200/02, conclusie nummer 32.

20. Raad Europese Unie, document nummer 10525/2/02, JAI 152 (road map), Brussel 31 juli 2002.

21. De bijeenkomst van de hoofden van de grenspolitie werd opgenomen binnen de SCIFA-structuur (standing committee on immigration, frontiers and asylum) onder de benaming SCIFA+.

22. Conclusies Europese Raad Thessaloniki 19-20 juni 2003, document nummer 11638/03 - POL-GEN 55, 1 oktober 2003, conclusies 12-16.

Het is evenzeer duidelijk dat de maatregelen verwachtingen hebben gewekt waarop de E.U., en dus de Ministers van Binnenlandse Zaken, door de burger zal worden aangesproken. De afwezigheid van meetbare doelstellingen verhindert echter een objectieve effectenmeting en het evalueren van de efficiëntie en doelmatigheid van de ondernomen acties. De burger zal het terug moeten stellen met eigen, niet zelden subjectieve, negatieve vaststellingen gebaseerd op een sterk gemediatiseerde berichtgeving. De burger van de Europese Unie toetst immers het effect van de werkzaamheden aan de perceptie van de aanwezigheid of afwezigheid van illegalen in zijn/haar eigen land.

4. Het oprichten van een Europese agentschap voor grenscontrole

Zoals reeds hiervoor vermeld heeft België een belangrijke rol vervuld bij het totstandkomen van het ideeëngoed inzake het gemeenschappelijk grenzenbeheer. Het operationeel E.U.-beleid wordt voor een belangrijk deel gebaseerd op de ervaringen opgedaan tijdens *high impact*-operaties.²³

In uitvoering van het plan voor het beheer van de buitengrenzen werd op 4 juli 2002 in een eerste fase overgegaan tot het oprichten van een netwerk van contactpunten belast met het grenzenbeheer.²⁴ Het initiatief zorgt ervoor dat tussen de Lidstaten van de Europese Unie een 24/24-urenverbinding tot stand wordt gebracht tussen de operationele eenheden van de ter zake bevoegde diensten. Op 29 juli 2002 werden vervolgens de richtlijnen voor het plannen en uitvoeren van gemengde operaties voor het beheer van de buitengrenzen aan de Raad voorgesteld.²⁵ De operationele samenwerking tussen grenspolitiediensten wordt aldus voor het eerst gestructureerd.

Het oprichten van een Europese grenspolitie vereist in een eerste fase het afstemmen van de bestaande nationale grenspolitiediensten.

Het gedecentraliseerd netwerk van nationaal geleide centra (land-, lucht- en zeegrenzencentra) 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.

Anderzijds wijst de Commissie in haar mededeling ter voorbereiding van de Raad van Thessaloniki terecht op de noodzaak van een samenhangende, doeltreffende en werkelijke coördinatie van al deze centra.²⁶ Daartoe diende het concept van de gemeenschappelijke eenheid (common unit) te worden herzien. Een aantal

23. Onder Belgisch voorzitterschap werd de eerste operatie gelanceerd onder de naam HI-operation (high impact operation). De volgende voorzitterschappen hebben deze vorm van samenwerking overgenomen.

24. Raad Europese Unie, document nummer 10671/02, FRONT 65 – COMIX 441, 4 juli 2002.

25. Raad Europese Unie, document nummer 11401/02, FRONT 79 – COMIX 472, 29 juli 2002.

26. Mededeling Commissie aan Europees Parlement en Europese Raad Thessaloniki betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de terugkeer van illegaal verblijvende personen. COM (2003) 323, 3 juni 2003.

meer strategische coördinatietaken kan bij de gedeconcentreerde centra blijven. De meer operationele taken worden toevertrouwd aan een nieuwe, permanente communautaire instantie die deze dagelijkse beheers- en coördinatietaken kan uitvoeren en die tijdig kan reageren in noodsituaties.²⁷ De idee van het agentschap vindt de status en de rechtsgrondslag in het artikel 62 van het E.G.-Verdrag.

Een eerste aanzet naar deze nieuwe structuur, werd door de Europese Commissie gegeven in haar haalbaarheidsstudie over de maritieme grenzen.²⁸ De Europese Commissie situeert de werking van het externe grensbeheer op 3 niveaus. In de eerste plaats het agentschap. Het nieuw op te richten orgaan is belast met de algemene coördinatie en het afstemmen van een aantal horizontale aspecten zoals de risicoanalyse en de opleiding.

De drie centra (land-, zee- en luchtgrenzen) maken het tweede niveau uit. Deze centra hebben als hoofdtaak het ondersteunen van het agentschap door middel van gemeenschappelijke acties.

Uiteindelijk zijn het de Lidstaten die het laatste niveau uitmaken. Zij zijn en blijven belast met de controle en het dagelijks toezicht op de externe grenzen.

Het agentschap zoals voorgesteld door de Europese Commissie, zou een instituut binnen de E.G. worden, met een eigen raad van bestuur, waarin de Lidstaten worden vertegenwoordigd. Het voorstel tot het oprichten van het agentschap werd positief onthaald door de Europese Raad van Brussel van 16 en 17 oktober 2003. De Raad verzoekt de Europese Commissie om een voorstel in te dienen tot het oprichten van het Europees agentschap voor grenspolitie.²⁹ Het agentschap zal alle tot op heden opgerichte *ad hoc*-centra samenbrengen, in een eerste fase functioneel, in een tweede fase mogelijk fysisch. De nieuwe instelling moet vooral gericht zijn op het verstevigen van de operationele samenwerking tussen de grenspolitiediensten van de Lidstaten. Zoals Europol kan aan het nieuw op te richten agentschap geen uitvoerende bevoegdheid worden toegekend. Hierdoor wordt naar analogie van Europol een raad van bestuur opgericht. De raad van bestuur zal idealiter samengesteld zijn uit de hoofden van de grenspolitiediensten van de Lidstaten.

Een definitieve beslissing wordt verwacht op de Europese Raad van december 2003 te Rome.

27. COM (2003) 323, 8.

28. Raad Europese Unie, document 11490/03 REV 1 FRONT 102 COMIX 553, 15 juli 2003.

29. Europese Raad Brussel 16-17 oktober 2003, conclusies van het voorzitterschap, document SN 300/03, conclusie nummer 28: "De Europese Raad is ingenomen met het voornemen van de Commissie om een voorstel in te dienen voor het oprichten van een agentschap voor het beheer van de buitengrenzen dat de operationele samenwerking op dat vlak moet versterken, zodat de Raad voor het einde van dit jaar een politiek akkoord op de hoofdelementen ervan kan bereiken. De ervaringen die zijn opgedaan met de gemeenschappelijke instantie buitengrenskundigen moeten dienen als uitgangspunt voor dit voorstel."

5. De Europese Grenspolitie?

Antonio VITORINO, E.U.-commissaris voor de domeinen justitie en binnenlandse zaken, heeft tijdens de bijzondere bijeenkomst van de JBZ-Raad te Rome op 29-30 mei 2002 het uiteindelijk objectief ondubbelzinnig geformuleerd: “La création d’un corps de garde-frontières européens pourrait être le résultat final de cette politique commune de contrôles, mais pas son point de départ.” Duidelijk wordt aldus gesteld dat het oprichten van een Europese grenspolitie tot de mogelijkheden behoort maar niet het uitgangspunt vormt van de huidige besprekingen.³⁰

6. Lastenverdeling en het voorzien van toereikende middelen

De Europese Raad van Sevilla verzocht de Commissie een evaluatie te maken van de financiële middelen die in drie domeinen ter beschikking dienen gesteld, met name het beheer van de buitengrenzen, de repatriëring van illegaal verblijvende personen en de samenwerking met derde landen op het gebied van immigratie.³¹ In een Mededeling van de Commissie van 3 december 2002 brengt deze verslag uit over de effectiviteit van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor onder meer het beheer van de buitengrenzen.³² De Commissie heeft herhaaldelijk erop gewezen dat er een duidelijke discrepantie is tussen het politiek belang dat in de E.U. aan het beleid justitie en binnenlandse zaken wordt gehecht en de financiële middelen die hiervoor op de gemeenschapsbegroting worden uitgetrokken. 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” 0,96 % van de totale uitgaven onder die rubriek (6,236 miljard EUR).³³ Een eerste punt dat verduidelijking verdient is de lastenverdeling tussen de Lidstaten en de Unie bij het beheer van de buitengrenzen. Volgens het hiervoor geciteerd plan voor het beheer van de buitengrenzen gelden voor de lastenverdeling en voor het beschikbaar stellen van middelen uit de gemeenschapsbegroting een aantal voorwaarden. Een eerste voorwaarde die wordt gesteld is dat de nationale begrotingen de hoofdbron vormen voor de dekking en de investeringen en geplande uitgaven. De investeringen zullen in hoofdzaak betrekking hebben op uitrusting en personele middelen. De grondslagen voor een spreiding van de lasten moeten op E.U.-niveau worden vastgelegd, met inachtneming van de financiële vooruitzichten van de Gemeenschap. Voorts worden in het plan een aantal richt-

30. BELGA-bericht 0161, 30 mei 2002 om 16.54 uur.

31. Europese Raad Sevilla 21 en 22 juni 2002, conclusies van het voorzitterschap, conclusie 38.

32. Mededeling Commissie aan Raad en Europees Parlement over migratie en ontwikkeling en het verslag over de effectiviteit van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor de repatriëring van de immigranten en de afgewezen asielzoekers, voor het beheer van de buitengrenzen voor asiel- en migratieprojecten in derde landen, COM (2002) 703, 3 december 2002.

33. COM (2003) 323, 16.

snoeren gegeven voor een communautaire bijdrage. Hieronder vallen de financiering van de aanschaf van gemeenschappelijke uitrusting in het bijzonder ter ondersteuning van de gezamenlijke operaties van de Lidstaten en het instellen van een mechanisme voor de financiële herverdeling tussen de Lidstaten. Als logisch complement van het wederzijds vertrouwen tussen de Lidstaten moet wat betreft de lastenverdeling het solidariteitsbeginsel worden bekrachtigd en geconcretiseerd. Daarom stelt de Commissie dat het beginsel tot uiting moet komen in de begrotingen, in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten vanaf 2007.³⁴ Naast de nationale gegevens over de uitgaven voor het beheer van de buitengrenzen moeten uiteraard bij de beoordeling van de nationale lasten in verband met het grenzenbeheer ook een aantal specifieke aspecten worden meegewogen. De geografische ligging van de Lidstaten en de aard van de grenzen vormt een eerste beoordelingselement. Een tweede krachtlijn bij de beoordeling wordt gevormd door de migratiedruk op de verschillende soorten grenzen (land-, zee- of lucht-havengrenzen). Vervolgens dienen het aantal persoonscontroles en de kwaliteit van deze controles in aanmerking te worden genomen.³⁵

Van Lidstaten die het minst te maken hebben met de bescherming van de buitengrenzen, zoals België, wordt verwacht dat zij aangeven op welke manier zij aldus bereid zijn hun nationale begroting aan te spreken om hun partners die het grootste deel van de gemeenschappelijke last moeten dragen te ondersteunen.

7. Wat zal de toekomst brengen?

Het Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa³⁶ bevat een aantal oriëntaties voor de toekomstige ontwikkeling met betrekking tot het grenzenbeheer. De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de Lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen.³⁷ De Conventie stelt voor om binnen de Raad van Ministers een permanent comité op te richten om ervoor te zorgen dat de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt.³⁸ Indien deze bepaling de werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie overleeft zal het van belang zijn om de functionele relaties nader te omschrijven tussen de nationale coördinatiecentra inzake land-, zee- en luchtgrenzen, het Europees agentschap inzake grenzenbeheer en de andere instellingen van de Europese Unie zoals Europol. Met betrekking tot het grenzenbeheer stelt de Conventie expliciet dat de Unie een beleid ontwikkelt dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de

34. COM (2003) 323, 19.

35. COM (2002) 703, 45.

36. Europese Conventie, document nummer 850/03, 18 juli 2003.

37. Europese Conventie, deel III, hoofdstuk IV, afdeling 1, art. III-158 § 2.

38. Europese Conventie, art. III-162.

binnengrenzen niet worden gecontroleerd, te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen en geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten.³⁹

8. Tot slot

Migratie is een centraal thema in het politieke debat binnen de geïndustrialiseerde wereld en een belangrijke strategische prioriteit voor de Europese Unie. Mits goed gestuurd kan migratie een positieve factor zijn voor groei en succes zowel in de Unie als in de betrokken landen. We kunnen echter moeilijk buiten de vaststelling dat de politieke E.U.-agenda prioritair gericht wordt naar de strijd tegen de illegale immigratie. De door de E.U. genomen initiatieven gaan voorbij aan de onderliggende oorzaken van migratiestromen en reiken slechts in beperkte mate een strategische visie aan op lange termijn. Het beheer van de buitengrenzen moet gezamenlijk worden ontwikkeld met de andere componenten van het migratiebeleid als daar zijn bijvoorbeeld conflictpreventie, armoedebestrijding en institutionele opbouw in de landen van herkomst. Politici sloven zich uit om het beeld van forteresse Europa weg te bannen. De krant *Echo* resumeert de uitspraken van de Britse Eerste Minister Tony Blair als volgt⁴⁰: “Nous ne plaidons pas en faveur d’une Europe-forteresse; ce que nous disons est ce qu’il faut un certain ordre et des règles.” Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om hier verder op in te gaan. We moeten volstaan met te stellen dat de forteresse Europa verder wordt uitgebouwd terwijl de andere meer sociaal en humanitair georiënteerde componenten niet met dezelfde politieke gedrevenheid worden uitgewerkt.

Het Verdrag van Amsterdam heeft de aspecten personencontrole en de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit van elkaar institutioneel losgekoppeld.⁴¹ Hierdoor wordt de onlosmakelijke band verbroken tussen twee componenten noodzakelijk voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak van de illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel: het grenzenbeheer en het intern veiligheidsbeleid. Het toekomstig op te richten agentschap voor het grenzenbeheer en het permanent operationeel comité voorzien door de Europese Conventie⁴² hebben als prioritaire taak de synergie terug te bewerkstelligen en een betere afstemming na te streven tussen diverse lopende of nieuwe initiatieven. In aansluiting op deze opmerking mag ten slotte worden aangehaald dat het noodzakelijk zal zijn ons tevens te bezinnen over de vraag of de nationale structuren en procedures in België niet aan herziening toe zijn willen wij onze plaats binnen het nieuw gegeven vrijwaren.

39. Europese Conventie, art. III-166.

40. *Echo* 30 mei 2002.

41. Titel IV V.E.G. brengt de personencontrole onder de eerste (communautaire) pijler; het VEU-art. 31 bevestigt dat de criminaliteitsbestrijding onder de derde pijler blijft.

42. Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, deel III, hoofdstuk IV, art. III-162.